RAPPORT DU COMITÉ VALLIÈRES

HALTES RO

SERVICE AÉRIEN GOUVERNEMENTAL

SIGNALISATION ROUTIÈRE

LIMITES DE VITESSE

ENTRETIEN DU RÉSEAU ROUTIER

APPLICATION, RÉGLEMENTATION, QUESTIONS PÉNALES

TAXI

TRAVERSES MARITIMES

VOIRIE, RÉCLAMATIONS, PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Québec

87-00708/

RAPPORT DU COMITÉ SUR LA VOIRIE, LES RÉCLAMATIONS ET LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

PRÉSENTÉ

PAR

MONSIEUR YVON VALLIÈRES
DÉPUTÉ DE RICHMOND

À

MONSIEUR MARC-YVAN CÔTÉ
MINISTRE DES TRANSPORTS

QUÉBEC, DÉCEMBRE 1986

Dépôt légal - 4e trimestre 1986
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2-550-16894-1

Gouvernement du Québec
Ministère des Transports, 1986

PRÉSIDENT : Monsieur Yvon Vallières
Député de Richmond

MEMBRES : Monsieur Jacques Boileau, ing.
Directeur des Réclamations

Madame Diane Dusseault, stagiaire

Monsieur Claude Girard, chef
Division de contrôle de la pollution
et de recherche
Service de l'environnement

Monsieur Luc Harrisson, attaché politique
Cabinet du ministre des Transports

Monsieur Claude Lortie, ing.
Sous-ministre adjoint aux Opérations

Monsieur Jacques Ménard, ing.
Directeur de la Programmation

TABLE DES MATIÈRES

PAGES

AVERTISSEMENT vi

LISTE DES ABRÉVIATIONS ix

CHAPITRE I - INTRODUCTION 1

1.1 Mandat du Comité 1

1.2 Plan de travail 1

1.3 Organisation du rapport 2

CHAPITRE II - LE RÉSEAU ROUTIER LOCAL AU QUÉBEC 3

2.1 Historique et importance du réseau 3

2.2 Problèmes et besoins 4

2.3 Interventions du ministère des Transports du Québec 8

CHAPITRE III - LES INTERVENTIONS DU MINISTÈRE DES TRANSPORTS DU QUÉBEC . 11

3.1 Partage des responsabilités 11

3.2 Mécanismes de planification et de concertation 12

3.3 Réalisation des travaux 15

PAGES

CHAPITRE IV - LES RÉCLAMATIONS SUR CONTRAT 21

4.1 Réclamations au ministère des Transports 21

4.2 Évolution du nombre et de la valeur des réclamations 22

4.3 Traitement des réclamations et délais encourus 25

4.4 Les améliorations à apporter 29

CHAPITRE V - LA PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE ET DE L'ENVIRONNEMENT 35

5.1 La Loi de la protection du territoire agricole et ses effets sur la réalisation de projets d'infrastructures routières 35

5.2 La Loi sur la qualité de l'environnement et ses règlements, leurs implications sur le processus de réalisation des projets d'infrastructure de transport 40

CHAPITRE VI - CONCLUSION ET SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS 49

6.1 Conclusion 49

6.2 Recommandations 50

ANNEXE 1

ANNEXE 2

AVERTISSEMENT

Ce document n'est publié que pour l'information du public et il n'est pas l'expression des politiques officielles du Gouvernement. Même si des membres du Comité sont fonctionnaires du ministère des Transports, ce rapport ne peut engager la responsabilité du Ministère et ce, pour deux raisons. D'une part, la participation des fonctionnaires ne s'est pas faite dans le cadre de leurs attributions normales et, d'autre part, le président du Comité n'est pas un fonctionnaire, mais un membre de l'Assemblée nationale.

Le Comité tient à remercier toutes les personnes qui ont participé de près ou de loin à la préparation de ce rapport.

L I S T E D E S A B R É V I A T I O N S

M.T.Q.	Ministère des Transports du Québec
M.R.C.	Municipalité régionale de comté
D.T.S.	Double traitement de surface
C.P.T.A.Q.	Commission de la protection du territoire agricole du Québec
C.A.R.	Certificat d'autorisation de réalisation
C.A.C.	Certificat d'autorisation de construction
B.A.P.E.	Bureau des audiences publiques sur l'environnement

CHAPITRE I

INTRODUCTION

1.1 MANDAT DU COMITÉ

Le Comité a été formé par le ministre des Transports du Québec, monsieur Marc-Yvan Côté, le 12 juin 1986, pour étudier les moyens d'améliorer les actions du Ministère dans différents domaines où il exerce sa juridiction.

Le mandat confié au Comité couvre trois volets des activités du Ministère dans le domaine de la voirie: la réalisation des travaux routiers sur le réseau local, les réclamations et la protection de l'environnement. Pour chacun de ces aspects, le Comité a considéré certaines questions spécifiques:

a) Construction routière

Le Comité devait examiner les méthodes actuellement utilisées pour déterminer les priorités, définir les normes relatives aux emprises, au pavage et à l'entretien des routes locales, principalement en milieu rural. Il devait également examiner le rôle des municipalités à ce chapitre.

b) Réclamations

Le Comité a été chargé d'étudier le nombre et la valeur des réclamations sur contrat, de même que leur mode de traitement et les délais observés en cette matière.

c) Protection de l'environnement

Le Comité a été chargé d'examiner aussi les procédures en vigueur pour obtenir les autorisations nécessaires à la réalisation des projets de construction routière. Il avait pour mandat d'analyser l'impact de ces procédures sur le coût et les délais de réalisation afin de présenter des propositions visant à accélérer, simplifier et rendre plus efficace le processus d'autorisation des projets. Le Comité devait également étudier le partage des responsabilités entre les différents ministères et organismes gouvernementaux.

1.2 PLAN DE TRAVAIL

Le Comité a tenu huit réunions plénières qui ont permis de discuter des différents éléments de son mandat.

Le Comité a également tenu diverses rencontres avec les intervenants du secteur de la construction routière afin d'être plus en mesure de comprendre leur préoccupation et de s'assurer d'une perception de l'ensemble du problème qui tienne compte de l'action des différents intervenants.

1.3 ORGANISATION DU RAPPORT

Compte tenu de la nature de son mandat, le Comité a choisi de traiter dans un chapitre distinct chacun des trois grands volets qu'il était appelé à analyser. Ainsi, les chapitres 3, 4 et 5 du rapport traitent respectivement des interventions du ministère des Transports sur le réseau routier (chapitre 3), des réclamations sur contrat (chapitre 4), et de la protection de l'environnement et du territoire agricole (chapitre 5).

Afin de permettre une bonne compréhension de l'ensemble de la problématique du réseau routier local au Québec, le Comité a cru utile de présenter dans un premier temps, au chapitre 2, une description générale du réseau routier local au Québec, de ses principaux problèmes et de ses besoins, de même que des modes d'intervention du ministère des Transports sur ce réseau. Finalement, le chapitre 6 présente une conclusion générale du Comité à la suite du mandat qui lui a été confié et reprend en sommaire l'ensemble des recommandations contenues dans le rapport.

CHAPITRE II

LE RÉSEAU ROUTIER LOCAL AU QUÉBEC

2.1 HISTORIQUE ET IMPORTANCE DU RÉSEAU

La croissance économique du Québec et de ses régions, et plus particulièrement ses activités industrielles et agro-forestières, ont façonné le développement du réseau routier québécois.

Au début du siècle, d'étroits chemins de terre et de gravier composaient le réseau routier québécois. L'implantation d'industries, le déplacement des populations vers les villes et l'utilisation plus fréquente de moyens de transport tels l'automobile et le camion ont vite fait naître le besoin de routes d'un calibre supérieur. L'État a été appelé de plus en plus à intervenir par des travaux majeurs de construction et d'amélioration routières.

C'est ainsi qu'est apparu au fil des ans un réseau routier peu homogène, composé de routes et chemins de catégories, de gabarits et de standards différents; cela a donné lieu à quatre catégories de routes déterminées à partir de critères tels l'usage et la vocation de la route, le volume et la composition du trafic, le niveau de service, etc. Ces catégories sont: les autoroutes, les routes provinciales, les routes régionales et les chemins municipaux (voirie locale).

Les deux premières catégories totalisent 12 033 km de routes. Elles composent le principal réseau de liaisons interrégionales et servent de lien avec les provinces voisines et les États-Unis. Les routes régionales (8 678 km) desservent le trafic intra-régional et assurent une liaison entre les routes urbaines à l'intérieur d'une même région. Vu le caractère interrégional ou intermunicipal de ces routes qui constituent le réseau routier de base du Québec, la responsabilité de son entretien, de sa réhabilitation, de son amélioration et de son développement fut en grande partie dévolue au gouvernement du Québec via l'ex-ministère de la Voirie maintenant intégré au ministère des Transports. Le tableau 1 présente l'inventaire du réseau routier sous la responsabilité du ministère des Transports.

Le réseau comprenant tous les chemins municipaux compte plus de 100 000 km de routes et de rues en milieu rural et urbain et dessert une population locale. À l'exception des rues principalement localisées en milieu urbain et semi-urbain (56 000 km), la majeure partie du réseau des chemins municipaux ou routes locales (36 548 km) relève de la juridiction du ministère des

Transports. Pour des raisons historiques et vu le manque de ressources financières de la plupart des corporations municipales, le gouvernement du Québec a conservé la responsabilité d'une grande partie de ce réseau. Le tableau 2 précise la répartition du réseau routier selon la juridiction.

Règle générale, le réseau des chemins municipaux administré par le ministère des Transports relie les centres ruraux entre eux ainsi que les centres ruraux et les centres urbains régionaux soit directement, soit indirectement via des routes de classe supérieure. Selon une enquête du ministère des Transports effectuée en 1980, plus de la moitié des chemins municipaux sous sa responsabilité, soit 58 %, ont une vocation essentiellement agricole permettant l'accès aux propriétés riveraines en milieu rural. Les chemins collecteurs, c'est-à-dire ceux qui donnent accès au réseau principal ou régional, représentent le quart des chemins municipaux. Les autres chemins sont davantage utilisés à des fins touristiques, commerciales, industrielles ou donnent accès aux ressources forestières, minières ou à des sites de pêche commerciale.

Quelque 46,8 % de ces routes sont pavées (tableau 3). Ce pourcentage n'est cependant pas uniforme d'une région à l'autre; il varie de 11,7 % en Abitibi-Témiscamingue, à plus de 85 % dans la grande région de Montréal (nord et sud de Montréal). La Gaspésie - Bas-Saint-Laurent et la région de la Chaudière ont un kilométrage de routes locales plus élevé, soit plus de 5 500 km chacune ou 15 % du réseau total. Dans les autres régions on compte moins de 3 700 km de ces routes, soit 10 % ou moins de l'ensemble du réseau de chemins municipaux.

2.2 PROBLÈMES ET BESOINS

Le réseau des chemins municipaux (voirie locale) a comme vocation première de desservir une population en milieu rural et des activités surtout agricoles et forestières.

Or, nous assistons depuis quelques années, dans plusieurs régions, à une rationalisation des activités liées à l'agriculture et à l'exploitation de la forêt. L'approvisionnement en biens et services aux exploitations, la transformation et la mise en marché des produits exigent l'utilisation de véhicules et de machineries plus lourds et un réseau de transport efficace et approprié.

Cela crée dans certaines régions agricoles dites productives (Vallée-du-Saint-Laurent, Beauce, etc.) une forte pression sur le réseau de chemins municipaux

Tableau 1

INVENTAIRE DU RÉSEAU ROUTIER
SOUS LA RESPONSABILITÉ DU MINISTÈRE DES TRANSPORTS

Régions	Autoroutes km	%	Principales km	%	Régionales km	%	Chemins municipaux km	%	Total km	%
01 Bas-Saint-Laurent /Gaspésie	119	1,4	1526	18,4	849	10,3	5786	69,9	8280	100
02 Saguenay / Lac-Saint-Jean	3	0,1	1132	33,2	120	3,4	2168	63,3	3423	100
3-1 Québec	302	7,0	1326	30,2	1047	23,9	1703	38,9	4378	100
3-2 Chaudière	351	4,6	609	7,7	1401	17,7	5534	70,0	7895	100
04 Trois-Rivières	285	6,1	709	14,9	514	10,8	3235	68,2	4743	100
05 Sherbrooke	147	3,3	539	11,4	824	17,4	3204	67,9	4714	100
6-1 Drummondville	300	6,2	542	10,8	518	10,4	3616	72,6	4976	100
6-2 Sud-de-Montréal	353	7,9	465	10,2	804	17,7	2910	64,2	4532	100
6-3 Montréal	408	32,6	118	9,3	215	17,0	519	41,1	1260	100
6-4 Nord-de-Montréal	329	7,0	602	12,6	938	19,6	2904	60,8	4773	100
07 Outaouais	75	2,7	650	21,5	752	24,9	1536	50,9	3013	100
08 Abitibi / Témiscamingue	---	---	1146	21,8	696	13,2	3433	65,0	5275	100
TOTAL	2672	4,8	9364	16,3	8678	15,1	36548	63,8	57262	100

Tableau 2

JURIDICTION DU RÉSEAU ROUTIER

Routes	Kilométrage selon la juridiction		
	Ministère des Transports	Corporations municipales (1)	TOTAL
Autoroutes	2 672	---	2 672
Provinciales	9 364	330	9 694
Régionales	8 678	300	8 978
Chemins municipaux			
- chemins collecteurs et rangs	35 848	8 400	44 248
- rues	700	56 000	56 700
Total chemins municipaux	36 548	64 400	100 948
TOTAL	57 262	65 030	122 292

(1) Répartition établie à partir d'une enquête du ministère des Affaires municipales - 1978

Tableau 3

INVENTAIRE DES CHEMINS MUNICIPAUX
SOUS LA RESPONSABILITÉ DU MINISTÈRE DES TRANSPORTS

RÉGIONS	CHEMINS MUNICIPAUX (Voirie locale) (1)					
	Pavés km	% Région	Non pavés km	% Région	Total km	% Total Réseau
01 Bas-Saint-Laurent /Gaspésie	2 441	42,2	3 345	57,8	5 786	15,8
02 Saguenay / Lac-Saint-Jean	1 060	48,9	1 108	51,1	2 168	5,9
3-1 Québec	972	57,1	731	42,9	1 703	4,6
3-2 Chaudière	1 882	34,0	3 656	66,0	5 538	15,1
04 Trois-Rivières	1 707	51,2	1 627	48,8	3 334	9,1
05 Estrie	607	18,9	2 597	81,1	3 204	8,7
6-1 Drummondville	1 665	46,0	1 951	54,0	3 616	9,9
6-2 Sud-de-Montréal	2 537	87,7	355	12,3	2 892	7,9
6-3 Montréal	458	88,2	61	11,8	519	1,4
6-4 Nord-de-Montréal	2 689	92,6	216	7,4	2 905	7,9
07 Outaouais	715	46,5	823	53,5	1 538	4,3
08 Abitibi / Témiscamingue	402	11,7	3 031	88,3	3 433	9,4
TOTAL	17 135	46,8	19 501	53,2	36 636	100

(1) Le kilométrage comprend le chevauchement de certaines routes

(voirie locale). Le même phénomène peut être remarqué sur le réseau local en milieu forestier.

Ailleurs, principalement en régions périphériques où l'activité agricole et forestière est moins intense et la population moins nombreuse (dans certains secteurs de l'Abitibi, la Gaspésie, la Côte-Nord, etc.), le réseau routier est moins sollicité. Par contre, les longues distances à parcourir et la multiplicité de routes et de rangs qu'exige la desserte d'une population dispersée, rendent difficile et coûteux l'entretien des routes locales. Si on y ajoute la dégradation normale d'un réseau vieillissant (certaines de ces routes furent construites il y a plusieurs décennies selon des normes et des techniques de construction maintenant dépassées) et les détériorations causées par le climat (routes non carrossables au printemps, etc.), les besoins de réfection et d'amélioration sont nombreux et impérieux si on veut maintenir une desserte convenable de ces populations en toute saison.

2.3 INTERVENTIONS DU MINISTÈRE DES TRANSPORTS DU QUÉBEC

Malgré l'importance de ces besoins le Ministère n'a pu, au cours des dernières années, accroître la part de son budget de construction et d'entretien allouée au réseau local. Celle-ci fut maintenue, au cours de la période 1980-1985, aux environs de 30 à 35 % du budget total soit de 250 à 260 M $ annuellement (tableau 4). Compte tenu de l'augmentation des coûts de construction et d'achat de matériaux, les crédits, si on les ramène en dollars constants, ont sensiblement diminué.

Par contre, on constate au cours de cette même période un changement dans le type d'intervention du ministère des Transports du Québec. L'emphase est mise dorénavant sur l'entretien des routes locales plutôt que sur la construction de nouveaux tronçons ou l'amélioration majeure de routes existantes. Ainsi, de 1980 à 1985, les crédits affectés aux travaux d'entretien des routes locales augmentaient de près de 80 M $, soit de quelque 24 %. Quant aux crédits alloués aux travaux de construction, ils ont diminué de 25 M $ au cours de cette même période, soit de près de 20 %. Par rapport au budget total alloué aux routes locales, les travaux d'entretien sont ainsi passés de 53 % à 62 % durant cette période.

Au cours des décennies soixante et soixante-dix, un effort substantiel fut consenti au développement du réseau autoroutier et à l'amélioration de certains grands axes interrégionaux. L'importance des crédits alloués à ces nouvelles constructions a entraîné un retard à combler les besoins de réfection et d'amélioration du réseau des routes locales, notamment en régions périphériques. Un rattrapage s'impose en ce domaine de sorte qu'il devient

important d'augmenter le nombre et l'ampleur des interventions sur ce type de route.

Puisque la conjoncture budgétaire ne pouvait permettre une hausse des crédits à ce chapitre, le Ministère, en réponse à un souhait maintes fois exprimé par les députés, révisa en 1983 son cadre de planification et ses normes de construction et inaugura un nouveau programme d'action visant les chemins à faible circulation. Cela a permis de favoriser, sur ce réseau, des interventions répondant à des standards minimaux.

Des efforts additionnels, tant sur le plan financier que de la gestion du programme de construction routière, demeurent donc nécessaires pour maintenir sur tout le réseau une qualité de service suffisante quelle que soit la période de l'année.

Tableau 4

MINISTÈRE DES TRANSPORTS
DÉPENSES PAR TYPE DE ROUTE
CONSTRUCTION ET ENTRETIEN
(000 000 $)

ANNÉE	CONSTRUCTION		ENTRETIEN (1)		TOTAL	
	Routes locales	Ensemble du réseau	Routes locales	Ensemble du réseau	Routes locales	Ensemble du réseau
1975-1976	93	528	107	201	200	729
1976-1977	103	512	118	214	221	726
1977-1978	109	487	134	251	243	738
1978-1979	108	478	122	265	230	743
1979-1980	109	454	148	313	257	767
1980-1981	122	431	142	321	264	752
1981-1982	120	407	142	340	262	747
1982-1983	86	393	160	401	246	794
1983-1984	91	400	160	401	251	801
1984-1985	100	407	162	406	262	813
1985-1986	97	393	160	399	257	792
1986-1987	75	333	155	387	230	722

(1) Crédits pouvant faire l'objet d'une répartition par classe de route (+ 93 % des crédits totaux)

CHAPITRE III

LES INTERVENTIONS DU MINISTÈRE DES TRANSPORTS DU QUÉBEC

3.1 LE PARTAGE DES RESPONSABILITÉS

Le ministère des Transports et les municipalités constituent les principaux gestionnaires en matière de voirie au Québec. En plus du réseau d'environ 20 000 kilomètres de routes numérotées principales et secondaires, le ministère des Transports est également responsable de la majorité des chemins municipaux (près de 40 000 kilomètres). Pour leur part et en excluant l'ensemble des rues urbaines, les municipalités du Québec sont responsables d'environ 600 kilomètres de routes numérotées et d'environ 8 400 kilomètres de chemins municipaux.

À cet égard, le Québec se distingue très nettement des autres provinces et États voisins. Ainsi, en Ontario, où l'on retrouve un réseau routier comparable en étendue à celui du Québec, le ministère des Transports n'a sous sa responsabilité qu'un réseau de 21 000 kilomètres composé essentiellement d'autoroutes, de routes principales et régionales. La quasi-totalité du réseau routier à vocation locale se retrouve sous la juridiction de gouvernements municipaux ou régionaux. Cette différence marquée, en ce qui concerne la juridiction et la responsabilité de gestion du réseau routier, implique également une structure organisationnelle très différente.

Cette situation a amené le ministère des Transports et les autorités gouvernementales à étudier et formuler l'hypothèse d'une décentralisation d'une partie des responsabilités actuelles du ministère des Transports en matière de gestion du réseau routier local. À cette fin, dans le cadre d'une expérience pilote, des études conjointes ont été entreprises avec quatre municipalités régionales de comté du Québec, en vue d'établir un inventaire détaillé du réseau routier de leur territoire, et de formuler des propositions relatives aux modalités d'une éventuelle décentralisation.

Le Comité a pris connaissance des résultats obtenus jusqu'à maintenant dans le cadre de ces travaux. L'analyse des différentes expériences menées à ce jour dans ces M.R.C. indique qu'il n'existe pas de formules idéales et que les municipalités locales hésitent à remettre aux M.R.C. la détermination des priorités à l'intérieur de leur territoire.

D'autre part, il faut prendre en considération le fait qu'au cours des années, le ministère des Transports s'est doté d'installations et d'équipements importants dans les régions au coût de plusieurs millions de dollars. Un personnel

compétent a été formé pour agir tant au niveau administratif que sur le terrain. Ainsi, il deviendrait onéreux de mettre en place une autre structure qui viendrait faire la duplication de celle déjà existante.

Une consultation appropriée et une franche collaboration entre les municipalités et le ministère des Transports rendent possible l'établissement de plans d'action réalistes et conformes à la volonté de la population et des usagers de la route. De plus, la formule de représentation au sein des M.R.C. permet aux maires de requérir l'appui de la M.R.C. pour certains projets routiers à incidence régionale ou de grande importance pour le développement économique d'une municipalité en particulier. Ainsi, quand la nature des projets s'y prête, il est toujours possible pour la M.R.C. de faire valoir auprès du ministère des Transports les projets jugés prioritaires pour son développement et dont les autorités tiendront compte dans l'élaboration des priorités d'intervention.

> Le Comité recommande donc que l'on mette fin aux études en cours dans le cadre des expériences pilotes avec quatre municipalités régionales de comté du Québec et que le ministère des Transports conserve ses responsabilités actuelles dans le domaine de la construction du réseau routier.

3.2 LES MÉCANISMES DE PLANIFICATION ET DE CONCERTATION

Le ministère des Transports réalise chaque année plusieurs centaines de projets d'amélioration du réseau routier à l'intérieur de son programme de construction routière. Ce programme comprend nécessairement des projets de nature et d'importance variées et se divise en trois sous-programmes ayant chacun des objectifs et une finalité propres.

Le premier sous-programme concerne les projets de développement du réseau routier; il comprend les interventions que le Ministère réalise sur les autoroutes et autres grands axes interrégionaux afin d'augmenter la capacité ou d'améliorer la qualité de ce qui constitue le réseau routier de base du Québec. Ces interventions consistent en des projets de grande envergure s'étalant généralement sur plusieurs années.

Le second sous-programme touche essentiellement le réseau des routes nationales et régionales, soit le réseau des routes numérotées à l'intérieur des diverses régions du Québec. Ce sous-programme comprend des améliorations souvent importantes mais plus ponctuelles qui visent la reconstruction de certains tronçons routiers ou leur réfection en vue d'assurer la sécurité, la capacité et le confort nécessaires sur ce réseau.

Le troisième sous-programme comprend l'ensemble des interventions que le Ministère réalise sur le réseau des chemins municipaux dont il a charge.

Le réseau routier local comporte, en milieu rural, plusieurs milliers de kilomètres de routes qui peuvent souvent être améliorées par de simples travaux de drainage, de rechargement de gravier et de pavage. Le maintien et la consolidation d'un programme spécifique aux routes locales permettra, de l'avis du Comité, d'améliorer le réseau actuel de ces routes non numérotées dont l'importance ne doit pas être sous-estimée puisqu'elles touchent un très grand nombre de municipalités à l'intérieur de chacune des régions du Québec. De plus, la nature des travaux à être effectués à l'intérieur de ce programme étant relativement simple et les différentes étapes techniques se réalisant en région, il est permis de les programmer sur une base réaliste.

Le sous-programme 3, consacré à l'amélioration du réseau routier local, est actuellement divisé en trois sections distinctes dont la première touche le réseau des routes collectrices, la deuxième le réseau des autres chemins municipaux à faible volume de circulation et la dernière les travaux mineurs. Afin de simplifier et de faciliter la programmation de ces travaux qui touchent un réseau dont la vocation est unique, le Comité croit nécessaire que les trois sections du sous-programme actuel soient fusionnées en un seul sous-programme consacré à l'amélioration du réseau local.

> En conséquence, le Comité recommande que le ministère des Transports conserve dans sa programmation des travaux de construction du réseau routier, un sous-programme spécifique consacré à l'amélioration du réseau routier local et que disparaissent les trois volets actuels de ce sous-programme.

La programmation des interventions du Ministère sur le réseau des routes principales et régionales répond à des impératifs techniques importants. Il est en effet essentiel que le réseau soit conçu selon des normes uniformes et possède toutes les caractéristiques de sécurité et de confort. Il importe également que les améliorations à apporter à ce réseau soient planifiées en fonction de la nécessité d'assurer adéquatement les grandes liaisons entre les différentes régions du Québec.

À l'opposé, les interventions du Ministère sur le réseau municipal touchent un ensemble de projets où ne se posent généralement pas le même type de contraintes techniques ni les mêmes exigences. Il s'agit de projets où l'établissement des priorités ne peut se faire sur la même base. Plusieurs de ces projets possèdent en effet leurs justifications propres au niveau de chacune des municipalités d'une même région et il devient très difficile pour

le Ministère de tenir compte, complètement et de façon appropriée, des différents facteurs économiques et autres qui influencent la priorité accordée à ces projets.

> À cet égard, le Comité recommande que la responsabilité d'harmoniser les intérêts des municipalités locales en ce qui touche le sous-programme d'améliorations du réseau routier local revienne au député qui travaille en étroite collaboration avec l'ensemble des intervenants concernés par ces projets de construction.

Afin d'améliorer le processus de consultation auprès des municipalités et des différents intéressés et de respecter davantage les regroupements intermunicipaux naturels, il importe d'harmoniser le plus possible le découpage des régions administratives avec celui des M.R.C. Cela permettra de simplifier la procédure administrative, de susciter une meilleure concertation entre les municipalités déjà regroupées par intérêt commun et, en bout de ligne, d'assurer une meilleure planification et une détermination plus opportune des priorités d'intervention du Ministère.

> Le Comité propose donc que, dans toute la mesure du possible, les régions du ministère des Transports soient remodelées pour que chaque M.R.C. se retrouve à l'intérieur d'une seule région administrative du ministère des Transports.

D'autre part, la réalisation d'un projet de reconstruction ou d'amélioration d'une route locale peut avoir un impact important sur les résidants de ces divers chemins. Cela est particulièrement le cas dans les endroits de villégiature et dans certains rangs où, par exemple, le recours à un drainage souterrain peut éviter des expropriations coûteuses ou la relocalisation pure et simple de la route. Il importe de minimiser dans toute la mesure du possible l'impact négatif qui résulte des projets d'amélioration du réseau routier.

Le Comité croit que dans plusieurs cas, les critiques adressées au moment de la réalisation des projets résultent d'une information insuffisante et trop tardive auprès des résidants quant à la nature des projets et à leur impact éventuel. D'autre part, il est essentiel que le ministère des Transports puisse bien connaître et comprendre les attentes des résidants en vue d'en tenir compte, dans toute la mesure du possible, au moment de la préparation d'un projet.

> Le Comité propose donc qu'avant l'étape de la préparation définitive du plan de construction relatif à un

projet d'amélioration du réseau routier local, une consultation soit faite par les responsables des districts du Ministère afin d'informer les résidants des caractéristiques du projet et d'évaluer l'impact de l'emprise projetée et des travaux envisagés auprès de la municipalité et des propriétaires concernés.

3.3 LA RÉALISATION DES TRAVAUX

Au Québec, la période la plus propice à la réalisation des travaux de construction routière s'étend normalement du mois de juin au mois d'octobre. Or, pour diverses raisons, le ministère des Transports ne peut souvent commencer les projets prévus qu'assez tard dans la saison. De fait, tous les intervenants intéressés à l'amélioration du réseau routier ont souligné l'importance de débuter les travaux de voirie plus tôt.

De plus, il faut souligner que l'annonce d'un projet d'amélioration du réseau routier, surtout au niveau local, suscite des attentes importantes; la réalisation des travaux génère également, pour les résidants et les usagers, des inconvénients qu'il convient de minimiser. Tout cela explique l'importance de viser à ce que la réalisation complète d'un projet puisse, le plus souvent possible, se faire à l'intérieur d'une même année budgétaire. À cette fin, les travaux doivent débuter le plus tôt possible en saison.

Un début hâtif des travaux permettrait également une meilleure utilisation des budgets et pourrait se traduire par des prix plus favorables, les entrepreneurs étant en mesure d'étaler sur une plus longue période l'utilisation de la main-d'oeuvre et de la machinerie.

La principale contrainte qui empêche le Ministère de lancer les projets dès le mois de juin, tient au fait que la réglementation actuelle ne permet pas d'engager les sommes requises pour ces travaux avant que les crédits en aient été votés par l'Assemblée nationale et que la programmation détaillée en ait été approuvée par le Conseil du trésor. Le Comité croit essentiel de revoir ces contraintes dans le but de permettre au Ministère d'entreprendre plus tôt en saison les procédures conduisant à l'octroi d'un contrat de construction. Ainsi, il devrait être possible d'entreprendre les procédures d'appel d'offres sur la base d'une certification provisoire des crédits sans toutefois procéder à la signature définitive du contrat, avant que toutes les autorisations budgétaires nécessaires n'aient été obtenues. Cela permettrait d'accélérer de façon notable la réalisation d'un grand nombre de projets.

Le Comité recommande donc que le ministère des Transports soit autorisé à entreprendre les procédures

d'appel d'offres pour les travaux de construction dès le mois de février et cela sur la base d'une certification provisoire des crédits et dans une proportion de 75 % du budget prévu.

Le Ministère a institué depuis 1980 une politique en vertu de laquelle la participation des municipalités est requise afin d'acquérir les terrains nécessaires à plusieurs projets d'amélioration de chemins municipaux à faible volume de circulation. À ce jour, la collaboration des municipalités s'est avérée particulièrement efficace et utile. Elle permet d'accélérer le processus et vient confirmer l'importance que la municipalité et les résidants du chemin visé par les travaux accordent à leur réalisation. Rappelons qu'en vertu de cette politique, les résidants sont invités à céder les parcelles de terrain qui peuvent être requises pour l'amélioration d'un chemin local et la municipalité se voit confier la responsabilité d'obtenir les terrains requis, en retour d'une contribution établie à 6 000 $ du kilomètre pour couvrir les frais de déplacement de clôtures et ceux reliés à la préparation des actes notariés.

Le Comité recommande que le ministère des Transports réaffirme officiellement, auprès des municipalités, la politique actuelle de leur confier la responsabilité de l'acquisition des terrains requis pour l'amélioration de routes locales et que la subvention actuelle de 6 000 $ du kilomètre qui leur est accordée à cette fin soit majorée à 7 000 $. Le Comité recommande également que le ministère des Transports revoie sa politique en cette matière afin de permettre aux municipalités de traiter adéquatement certains cas particuliers et de compenser équitablement les propriétaires qui sont appelés à céder d'importantes superficies de terrain.

De plus, afin d'accélérer le processus d'acquisition des terrains requis, le Comité recommande que la préparation des plans d'arpentage légaux soit confiée par le Ministère à l'entreprise privée, dans les cas de projets prioritaires, lorsque les services du Ministère ne peuvent suffire à la tâche dans les délais prévus.

Bien que la majorité des travaux prévus au programme de construction routière soit confiée par contrat à des entrepreneurs, le Ministère réalise en régie un certain nombre de projets. Le nombre de projets ainsi réalisés a diminué substantiellement au cours des dernières années, principalement à cause des contraintes budgétaires qui ont affecté les effectifs disponibles en région et les budgets consacrés à ce type de travaux.

Lorsque le Ministère choisit de réaliser des travaux en régie plutôt que d'accorder un contrat à un entrepreneur, c'est qu'il vise principalement une économie de temps et une économie dans la préparation des plans et devis dont les exigences sont réduites au minimum, suivi d'un délai d'à peine une semaine pour obtenir le crédit et l'autorisation de procéder. Les travaux peuvent débuter aussitôt.

En comparaison, la procédure d'appel d'offres nécessite un délai beaucoup plus long. Les plans et devis ainsi que l'estimation des coûts doivent transiter par le bureau régional, la Direction de la construction et le Service des contrats. Le temps requis pour la vérification des documents et leur reproduction, le délai de trois semaines entre la publication de l'appel d'offres et l'ouverture des soumissions, la vérification de la validité des soumissions présentées et le délai pour la signature du contrat font qu'il ne s'écoule pas moins de trois mois avant le début des travaux.

Un projet de réfection de route réalisé en régie est assujetti aux mêmes lois et règlements qu'un projet exécuté à contrat. Ainsi, l'autorisation du Service de l'environnement ou du ministère de l'Environnement et celle de la Commission de protection du territoire agricole doivent être obtenues, s'il y a lieu, avant le début des travaux. De même, si une emprise supplémentaire est nécessaire pour réaliser les travaux, celle-ci doit avoir été préalablement acquise par la municipalité (chemins municipaux) ou par le Ministère (routes numérotées).

D'autre part, la décision de procéder en régie ne doit pas être prise au détriment d'un coût de revient supérieur à celui d'un contrat. C'est le critère principal. Pour respecter ce principe de saine gestion, il faut que la nature des travaux s'y prête. C'est-à-dire qu'il faut généralement que ces travaux soient simples. S'il s'agit d'une réfection de route, il est souhaitable de ne pas entreprendre de corrections majeures d'alignement ou de profil qui requièrent l'emploi de plusieurs pièces d'équipement lourd et une organisation de chantier élaborée. Les travaux en régie sont rentables lorsqu'il s'agit principalement de creusage ou de nettoyage de fossés latéraux et de renforcement de fondations. Ces travaux peuvent alors être réalisés avec une équipe réduite de travailleurs. Pour mener à bien cette entreprise, le district doit pouvoir disposer d'un contremaître ou d'un technicien pour diriger les travaux, et de quelques ouvriers de voirie pour mettre en place et maintenir la signalisation de chantier, effectuer la pose des tuyaux de ponceaux et d'entrées et assurer le compactage autour de ces tuyaux. La majorité du personnel requis est constituée de travailleurs occasionnels engagés par le district du ministère des Transports selon la réglementation en vigueur.

Sur le chantier, la majorité des opérations requises pour réaliser les ouvrages est effectuée à l'aide d'équipement loué (plaque vibrante, scie à béton, etc.) ou de machinerie lourde louée (pelle hydraulique, bouteur, compacteur, etc.), le tout sous la direction du contremaître du Ministère. La rentabilité des opérations et la qualité du travail dépendent en grande partie du choix des entreprises de location en fonction de l'expérience des opérateurs et de l'entretien de la machinerie. La location de la machinerie lourde et de l'équipement est régie par des règles strictes émises par le directeur général des achats, approuvées par le Conseil du trésor.

En somme, la méthode de réalisation en régie permet au ministère des Transports d'effectuer rapidement certains travaux tout en favorisant l'économie locale et régionale par l'utilisation de la machinerie disponible et en privilégiant le travail des camionneurs artisans.

Selon les avis reçus par le Comité, l'utilisation de la formule des travaux en régie apparaît surtout appropriée dans les conditions suivantes:

- le personnel compétent est disponible pour la direction des travaux;

- une machinerie de qualité et de type approprié est disponible;

- les travaux ne sont pas complexes;

- les montants impliqués ne dépassent normalement pas 200 000 $;

- le coût des travaux exécutés est maintenu à un niveau comparable à celui proposé par un entrepreneur à la suite de soumissions publiques;

- on s'assure, à chaque année, de procéder à une comparaison des coûts obtenus pour les principaux travaux en régie dans chaque région et on revise la politique du Ministère en conséquence, selon les régions.

> Afin d'assurer la réalisation plus rapide de certains travaux et de favoriser l'économie locale et régionale, le Comité recommande d'utiliser d'avantage la formule des travaux en régie pour l'exécution des travaux de voirie en région, pourvu que ce mode de réalisation soit approprié, compte tenu des conditions énumérées plus haut.

Les contraintes budgétaires qui, au cours des dernières années, ont affecté de façon particulièrement importante le programme de construction du Ministère, l'ont amené à rechercher des méthodes plus économiques d'amélioration des chemins locaux. Une de ces techniques est le double traitement de surface

(D.T.S.) qui constitue une alternative à la méthode traditionnelle de revêtement d'une route en gravier par la pose de béton bitumineux.

L'utilisation du D.T.S. a produit des résultats qui varient considérablement d'une région à l'autre, selon qu'il a pu être réalisé dans des conditions idéales ou non. Ainsi, les conditions climatiques favorables s'avèrent un facteur déterminant pour la réussite de ce procédé, les travaux devant s'effectuer à température sèche et chaude et le revêtement devant bénéficier d'au moins un mois de temps chaud. La qualité du granulat utilisé est très importante, le granulat devant être exempt de poussières ou d'impuretés qui risqueraient d'entraver l'adhésion du bitume à la pierre. N'ayant pas la résistance de l'enrobé à chaud, le traitement de surface doit de plus reposer sur une fondation forte et parfaitement drainée. Une fois la pose effectuée, une surveillance constante s'impose afin de corriger très rapidement toute défaillance de la surface obtenue qui peut rapidement se détériorer faute d'entretien. Finalement, et c'est sans doute là la condition la plus importante, l'utilisation du D.T.S. doit être restreinte aux chemins à faible volume de circulation et où il n'y a pas de circulation lourde.

L'expérience des dernières années indique que le taux de réussite du D.T.S. n'est pas suffisamment élevé pour généraliser l'usage de ce procédé sur les routes, même s'il s'agit de routes à faible circulation. Les facteurs d'économie invoqués pour l'usage de ce procédé sont de moins en moins évidents, en particulier depuis la diminution des coûts du bitume.

D'autre part, la réalisation de travaux de double traitement de surface a, dans certaines régions, fait l'objet de critiques acerbes de la part des municipalités et des résidants. La très grande sensibilité de cette technique aux conditions de réalisation a fait que, dans certains cas, des expériences particulièrement malheureuses ont amené des intervenants à s'objecter de façon systématique à son utilisation.

Compte tenu de l'expérience des dernières années dans l'utilisation du double traitement de surface comme méthode de revêtement des chemins municipaux, le Comité recommande que son utilisation soit à l'avenir envisagée uniquement dans les cas suivants:

1° lorsqu'il est clairement établi que le D.T.S. présente un avantage réel de coût par rapport au pavage traditionnel;

2° lorsque la solution est bien adaptée au type de route, compte tenu du volume et du type de circulation;

3° lorsque les conditions d'exécution sont rigoureusement contrôlées et correspondent aux normes d'application de ce procédé.

Le Comité recommande que la programmation du Ministère soit revue en conséquence.

CHAPITRE IV

LES RÉCLAMATIONS SUR CONTRAT

Le Comité a été mandaté pour examiner la question des réclamations sur contrat, plus particulièrement sous les trois aspects suivants:

a) l'évolution du nombre et du montant des réclamations;

b) le traitement des réclamations et les délais encourus;

c) la possibilité de diminuer le nombre et l'importance des réclamations de même que les délais encourus dans leur traitement.

Avant d'aborder directement ces différentes questions, il apparaît utile de préciser certaines notions de base en définissant ce qui constitue une réclamation de même que les principales causes qui expliquent l'existence des réclamations sur contrat dans le contexte des opérations de construction du ministère des Transports.

4.1 LES RÉCLAMATIONS AU MINISTÈRE DES TRANSPORTS

Une réclamation pourrait être définie comme étant une compensation financière réclamée par un entrepreneur en supplément aux conditions déjà prévues à son contrat; elle résulte de la rencontre de conditions de réalisation des ouvrages qui étaient imprévisibles ou ne correspondaient pas aux données établies au moment des soumissions. Dans un grand nombre de cas, une réclamation est déposée au moment du parachèvement des travaux; en effet, elle ne peut souvent que difficilement être analysée en cours d'exécution des travaux, à moins d'un consentement à payer des dommages théoriques. En effet, ce n'est qu'à la fin des travaux qu'il devient possible d'établir non seulement le coût direct des imprévus, mais également leur conséquence sur l'ensemble des opérations de l'entrepreneur.

Les réclamations sur contrat sont apparues au début des années soixante, à la suite de l'implantation du système de soumissions publiques. Leur étude a surtout pour but d'éviter les procès longs et coûteux provoqués par les litiges de diverses natures opposant les entrepreneurs et le Ministère. Ainsi, à l'instar du ministère des Transports, la plupart des organismes qui accordent des contrats de cette nature, comme l'Hydro-Québec ou la Communauté urbaine de Montréal, offrent aux entrepreneurs la possibilité de présenter une réclamation avant de recourir aux tribunaux civils pour régler un litige.

Le traitement des réclamations est généralement confié à un bureau d'études central de façon à en assurer un traitement équitable et une évaluation sur la base de critères et de barèmes uniformes. Au ministère des Transports, la Direction des réclamations a pour mandat d'analyser les demandes des entrepreneurs et d'en assurer un traitement équitable, tout en respectant le principe des soumissions publiques. Afin de rendre cette unité administrative complètement indépendante des différents services de la Direction générale du génie ou de la Direction générale des opérations qui sont chargés de l'étude, de la préparation ou de la réalisation des projets, la Direction des réclamations du Ministère est rattachée à la Direction générale de l'administration et de la gestion financière. Son rôle est des plus explicites, soit de présenter des propositions de règlements équitables sans cependant ignorer les obligations contractuelles des parties.

Il importe ici de souligner que ce processus de réclamations sur contrat ne vient d'aucune façon modifier le processus d'établissement des prix que constitue la soumission publique. Il n'est donc pas question que, par le biais des réclamations, une compensation puisse être accordée ou envisagée pour des contrats dont les travaux ont été soumissionnés à un prix trop bas ou mal évalués par l'entrepreneur. L'acceptation d'une réclamation exige qu'il se présente, lors des travaux, des conditions d'exécution manifestement différentes de celles prévues aux contrats ou des variations importantes de quantité qui entraînent des frais supplémentaires.

4.2 ÉVOLUTION DU NOMBRE ET DE LA VALEUR DES RÉCLAMATIONS

Toutes les personnes rencontrées par le Comité dans le cours de ses travaux ont reconnu qu'il est pratiquement impossible d'éviter complètement que des réclamations sur contrat soient produites et ce, quelles que soient les précautions prises lors de la préparation des plans et devis d'un projet routier.

Il faut en effet bien comprendre la nature même des travaux reliés à la construction d'une route pour constater le caractère souvent imprévisible et changeant des conditions d'exécution des différents éléments d'un contrat. Ainsi, il faut se rappeler que la construction d'une route exige des travaux de terrassement s'étendant sur plusieurs kilomètres. Même si au moment de la préparation des projets et de la réalisation des sondages, les sols se sont révélés de nature acceptable et récupérable, il arrive fréquemment qu'au moment de la réalisation du terrassement les conditions climatiques affectent la qualité des matériaux, de telle façon qu'il faille les mettre au rebut et les remplacer par des matériaux d'emprunt pris à l'extérieur de l'emprise de

la route. Ceci n'est qu'un exemple de situations qui modifient les conditions d'exécution établies au moment de la signature du contrat.

Il y a aussi la rencontre, au moment de l'exécution des travaux, d'obstacles non indiqués aux plans qui constituent des contraintes imprévisibles. Mentionnons également certains retards en matière d'expropriation ou la présence à l'intérieur de l'emprise de différents services publics qui n'étaient pas prévus ou n'ont pu être déplacés avant la mise en marche du chantier ou selon l'échéancier indiqué aux plans et devis.

Finalement, il faut réaliser qu'il en coûterait beaucoup plus cher de multiplier les études et relevés qui permettraient d'obtenir des informations plus précises et complètes au moment de la préparation d'un projet, sans pour autant être assuré que de telles études additionnelles élimineraient ou feraient baisser sensiblement le nombre des réclamations.

Le tableau 5, présentant un ensemble de statistiques couvrant la période 1980 à 1985, permet d'évaluer l'importance des réclamations sur contrat et de mieux voir leur évolution au cours des années.

Ainsi, on constate que les montants réclamés au cours de ces six dernières années ont varié de 31,9 M $ à 13,7 M $ alors que les sommes payées en réclamation ont fluctué entre un maximun de 5,7 M $ et un minimum de 1,8 M $.

On constate, à l'examen des données contenues dans ce tableau, qu'il est à toute fin pratique impossible d'établir une relation valable quant à l'évolution et à la valeur des réclamations depuis 1980. De plus, il faut réaliser qu'il suffit d'une réclamation importante sur un contrat pour influencer, de façon très substantielle, la valeur totale des réclamations et empêcher l'établissement d'une tendance valable.

On retiendra cependant que de façon générale les réclamations représentent approximativement 10 % de la valeur des contrats qui ont fait l'objet d'une réclamation. De l'ensemble des réclamations reçues, une majorité est réglée par le mécanisme de conciliation mis en place par la Direction des réclamations et une offre de règlement est acceptée. Le règlement ainsi accepté correspond en moyenne à 28 % du montant initialement réclamé. Globalement, les montants payés en réclamation représentent environ 2 % de la valeur des contrats affectés. Notons que l'ensemble des statistiques présentées au tableau 5 ne touchent que les contrats qui ont fait l'objet d'une réclamation au Ministère.

Tableau 5

ÉVOLUTION DES RÉCLAMATIONS

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Nombre de réclamations reçues au M.T.Q.	86	117	118	90	87	104
Offres de règlement acceptées	56	79	61	56	53	66
Propositions sans réponse	3	4	6	4	4	0
Propositions refusées	19	18	17	11	13	17
Réclamations refusées (offre nulle)	8	16	34	19	17	21
1° Valeurs des travaux où il y a eu réclamation	(*) 232 975	(*) 187 766	(*) 167 146	(*) 167 446	(*) 142 883	(*) 154 708
2° Montants réclamés	31 806	16 102	20 263	19 320	14 713	13 682
3° Montants réclamés ayant fait l'objet de règlement (offre acceptée)	24 935	11 630	6 877	9 127	7 192	7 377
4° Montants proposés et acceptés	5 717	3 194	1 849	2 434	2 597	2 144
5° Montants proposés et refusés ou demeurés sans réponse	891	398	864	428	918	253
Réclamation/contrat (2/1)	13,65%	8,58%	12,12%	11,54%	10,30%	8,84%
Montant proposé/montant réclamé (4+5/2)	20,77%	22,30%	13,39%	14,82%	23,89%	17,51%
Montant proposé et accepté/ montant réclamé correspondant (4/3)	22,93%	27,46%	26,89%	26,67%	36,10%	29,06%

Source: Direction des réclamations - ministère des Transports du Québec
(*) en milliers de dollars

4.3 TRAITEMENT DES RÉCLAMATIONS ET DÉLAIS ENCOURUS

La Direction des réclamations du ministère des Transports est chargée de traiter et d'étudier les réclamations présentées par un entrepreneur et de recommander, le cas échéant, une offre équitable de règlement.

Le processus d'étude et d'analyse suivi par la Direction des réclamations comporte six grandes étapes décrites au tableau 6. Après réception de la réclamation au Ministère et à la Direction chargée d'en faire l'étude, la première étape d'analyse permet d'obtenir la version du responsable de chantier qui a suivi toute l'exécution des travaux. Ainsi, à cette étape, prévoit-on une demande de renseignements à la région concernée.

Une fois en possession du rapport de la région, la réclamation est étudiée et, le cas échéant, une proposition de règlement préalablement approuvée par la direction du Ministère est faite au réclamant. Compte tenu qu'il s'agit d'une première proposition, toute ambiguïté, à ce stade, est généralement interprétée en faveur du Ministère. Dans le cas où le réclamant refuse cette offre, une rencontre est alors prévue entre les représentants de la région et le réclamant, en présence des responsables de la Direction des réclamations. Elle permet à chaque partie de faire valoir son point de vue et d'expliquer les motifs qui, selon le cas, justifient différents éléments de la réclamation ou, au contraire, les rendent inacceptables. La Direction des réclamations, lors de cette rencontre, agit comme arbitre et tente de concilier les deux parties en entendant les arguments de l'entrepreneur et ceux du Ministère et en prenant connaissance des autres pièces ajoutées au dossier.

À la suite de cette rencontre, une offre de règlement généralement finale est transmise au réclamant. L'entrepreneur a, tout comme au moment de l'offre initiale, un délai de trente jours de calendrier pour transmettre sa réponse au ministère des Transports. Dans le cas où cette proposition est refusée, il incombe au réclamant d'entreprendre les procédures judiciaires pour faire valoir ses droits.

Une analyse des réclamations étudiées durant l'année 1983 a permis d'établir un tableau des délais comptabilisés à chacune des étapes de l'étude de la réclamation (tableau 7). Ces données sont représentatives de la situation généralement observée au Ministère. Aux fins de statistiques, les réclamations ont été regroupées en trois classes: celle impliquant des montants de 50 000 $ et moins, celle impliquant des montants de 50 000 $ à 100 000 $ et celle impliquant des montants supérieurs à 100 000 $.

Tableau 6

ÉTAPES DU PROCESSUS
D'ÉTUDE DES RÉCLAMATIONS

Étapes	Description
I	Réception de la réclamation La réclamation est reçue au ministère des Transports, soit au Cabinet du ministre soit au Bureau du sous-ministre, et est transmise à la Direction des réclamations où un dossier est ouvert.
II	Rapport de la région La Direction régionale concernée est avisée de la réclamation et un rapport est demandé en vue de connaître la version de l'ingénieur résident sur le chantier et des autres responsables qui ont suivi les travaux tout au cours de leur exécution.
III	Analyse de la réclamation et établissement d'une offre initiale de règlement Le rapport de la Direction régionale de même que la réclamation de l'entrepreneur et les autres documents pertinents sont analysés par la Direction des réclamations et, à moins que la réclamation n'apparaisse totalement sans fondement, une première offre de règlement est élaborée et fait l'objet d'une recommandation à la direction du ministère des Transports.

Tableau 6

ÉTAPES DU PROCESSUS D'ÉTUDE DES RÉCLAMATIONS (suite)

Étapes	Description
IV	Transmission de l'offre initiale de règlement à l'entrepreneur Après approbation par la direction du ministère des Transports, l'offre initiale de règlement est transmise à l'entrepreneur qui est invité à faire parvenir sa réponse au Ministère dans un délai de 30 jours.
V	Conciliation et établissement d'une offre finale de règlement Dans le cas où l'offre initiale a été refusée, la Direction des réclamations analyse les documents additionnels et les représentations faites par l'entrepreneur. Une rencontre regroupant des représentants de l'entrepreneur et les responsables du ministère des Transports est tenue afin de concilier les deux parties. Une offre finale de règlement est établie, le cas échéant, et fait l'objet d'une recommandation à la direction du Ministère.
VI	Transmission de l'offre finale de règlement à l'entrepreneur Après approbation par la direction du Ministère, une offre finale de règlement est communiquée à l'entrepreneur qui est invité à donner sa réponse au Ministère dans un délai de 30 jours.

Tableau 7

DÉLAIS DE TRAITEMENT DES RÉCLAMATIONS
(En jours de calendrier)

ÉTAPES	I Réception de la réclamation	II Rapport de la région	III Analyse et établissement de l'offre initiale	IV Transmission de l'offre initiale	V Conciliation et établissement de l'offre finale	VI Transmission de l'offre finale	Total
Réclamations de moins de 50 000 $							
Administration	10	–	4	–	4	–	18
Région	–	80	–	–	62	–	142
Réclamation	5	–	74	–	48	–	127
Entrepreneur	–	–	–	22	11	37	70
						Total:	357
Réclamations de 50 000 $ à 100 000 $							
Administration	7	–	6	–	4	–	17
Région	–	120	–	–	41	–	161
Réclamation	3	–	70	–	28	–	101
Entrepreneur	–	–	–	21	10	29	60
						Total:	339
Réclamations de plus de 100 000 $							
Administration	11	–	7	–	4	–	22
Région	–	152	–	–	67	–	219
Réclamation	7	–	114	–	49	–	170
Entrepreneur	–	–	–	29	11	33	73
						Total:	484

Dans le cas où l'offre initiale de règlement est acceptée, ce qui n'est pas la règle générale sans être cependant l'exception, les délais de traitement des réclamations s'établissent respectivement à 173, 206 et 291 jours pour chacune des classes de réclamation. Il s'agit là du temps pris pour transmettre cette offre de règlement au réclamant.

Dans le cas où le processus suit son cours jusqu'à l'étape de la rencontre de conciliation et de la deuxième offre de règlement, les délais s'établissent respectivement à 357 jours de calendrier pour les réclamations inférieures à 50 000 $, à 339 jours pour celles comprises entre 50 000 $ et 100 000 $ et à 484 jours pour celles qui dépassent 100 000 $. Donc, en pondérant les deux cas mentionnés plus haut, les délais moyens de traitement d'une réclamation sont ramenés respectivement à 260, 275 et 344 jours de calendrier.

Il est à noter que ces délais incluent aussi le temps consacré par l'entrepreneur à l'examen des offres de règlement soumises par le Ministère.

4.4 LES AMÉLIORATIONS À APPORTER

De façon générale, le Comité estime que la situation des réclamations sur contrat au ministère des Transports est tout à fait normale. Le nombre et la valeur des réclamations demeurent relativement faibles par rapport au volume des contrats octroyés et les délais mis à les traiter demeurent généralement inférieurs à une année. L'existence de réclamations est un phénomène quasi inévitable, spécialement dans le domaine de la construction routière. Les réclamations déposées au ministère des Transports se situent à un niveau tout à fait acceptable, compte tenu du volume des travaux et de la nature des ouvrages.

Il reste cependant que l'on doit chercher dans toute la mesure du possible à améliorer la situation. Cela implique que soient envisagées toutes les mesures susceptibles, d'une part, de réduire le nombre de réclamations et, d'autre part, de réduire les délais mis à les traiter en envisageant des méthodes alternatives de règlements plus rapides et plus simples des différents.

a) Réduction du nombre de réclamations

Le Comité croit qu'il est généralement plus simple de régler bon nombre de litiges directement sur le chantier au cours des travaux. À cet égard, il convient d'examiner la façon de régler présentement les cas de modifications au contrat qui surgissent en cours d'exécution d'un projet.

En cours d'exécution des travaux, un avenant au contrat, connu sous l'appellation V-5 au ministère des Transports, sert à déterminer le prix unitaire ou global d'un ouvrage qui n'est pas prévu au bordereau. Ce prix est généralement établi par négociation avec l'entrepreneur sur la base des coûts de réalisation d'ouvrages ou de travaux semblables. La même procédure est également utilisée pour modifier un prix unitaire ou global soumissionné dans le cas d'un ouvrage qui doit être exécuté dans des conditions substantiellement différentes de celles prévues au contrat, sans cependant que des conséquences soient prévisibles sur les autres ouvrages mentionnés dans le document.

L'utilisation de cette procédure, soit celle des suppléments au contrat, est relativement importante au ministère des Transports. Ainsi, au cours de la période du 1er avril 1984 au 31 mars 1985, le Ministère a octroyé et signé 528 contrats de construction pour un engagement initial total de près de 218 M $, soit, par contrat, une valeur moyenne de 413 000 $. De ce nombre, 464 contrats, soit environ 88 % du total, n'ont fait l'objet d'aucun engagement supplémentaire. Cependant, 12 % des contrats de construction, soit un total de 64 signés en 1984-1985 ont fait l'objet d'un supplément. Ces contrats totalisaient au départ 31 291 317 $, ce qui équivaut à 14,3 % des engagements financiers de l'ensemble des 528 contrats. Des suppléments au montant de 6 220 000 $ ont été octroyés sur ces contrats, ce qui représente environ 20 % de leur valeur initiale. Au total, le montant des suppléments en regard de l'engagement initial de l'ensemble des contrats représente 2,8 %. Les deux principales causes de ces suppléments sont, d'une part, l'existence de travaux imprévus ou de changement dans les conditions d'exécution (53 % des cas) et, d'autre part, la variation dans les quantités prévues au contrat (39 % des cas).

On constate donc que les suppléments au contrat, bien qu'ils demeurent à un niveau relativement faible compte tenu de l'importance des travaux en cause, constituent un mode de règlement des cas de modifications au contrat qui dépassent et de loin, en importance, le processus de réclamation. Le Comité croit qu'il y a lieu de favoriser ce mode de règlement partout où la chose peu s'avérer possible et équitable pour les deux parties. Cette pratique est en effet plus rapide et permet à l'ensemble des intervenants de convenir d'un règlement en pleine connaissance des conditions d'exécution des travaux et des causes du litige.

De la même façon, le Comité croit qu'un avenant sous forme d'annexe au contrat devrait être envisagé dès la signature du document dans les cas où il y a lieu de réajuster un prix unitaire excessif pour des quantités supérieures à celles inscrites au bordereau de soumission, en prévision d'un éventuel

dépassement. Cette pratique, déjà utilisée par le Ministère dans le passé mais abandonnée depuis quelques années devrait, de l'avis du Comité, être rétablie, ce qui éviterait une éventuelle réclamation.

> En conséquence, le Comité recommande de favoriser, lorsque la chose est possible et appropriée, la formule de supplément au contrat en vue de régler les situations où des travaux imprévus ou en quantité supérieure à celle prévue initialement doivent être exécutés.
>
> Il recommande également de rétablir la pratique d'une nouvelle négociation des prix unitaires excessifs dès la signature du contrat dans les cas où il est d'ores et déjà prévisible que des quantités supérieures à celles inscrites au bordereau devront être réalisées.

b) Réduction des délais de traitement des réclamations

Bien que les délais moyens actuellement encourus dans le traitement des réclamations n'apparaissent au Comité d'aucune façon excessifs, il y a lieu d'envisager certaines mesures qui pourraient permettre de les réduire le plus possible. Dans un premier temps, le Comité croit fermement que les réclamants auraient tout avantage à ne pas surévaluer leur demande comme cela semble être fréquemment le cas maintenant (2 à 4 fois le montant des règlements). Cela en faciliterait d'ores et déjà l'étude et diminuerait les délais encourus. D'autre part, le Comité estime que certains délais pourraient être réduits, notamment en ce qui a trait au temps consacré par les directions régionales à transmettre un rapport sur les dossiers de réclamations.

> En conséquence, le Comité recommande d'établir à 60 jours de calendrier le délai octroyé aux directions régionales et aux responsables des travaux pour transmettre à la Direction des réclamations les rapports exigés sur les circonstances ayant donné lieu à une réclamation.

c) L'arbitrage

Malgré toutes les mesures envisagées en vue de faciliter un traitement équitable et rapide des dossiers de réclamations, le Comité ne peut que constater qu'il subsistera toujours des situations où le litige ne pourra être résolu par négociation entre les deux parties. Il s'agit notamment des réclamations les plus importantes et de celles où il est plus difficile d'établir clairement la part de responsabilité.

Ces litiges doivent actuellement être tranchés par les tribunaux compétents avec les délais considérables que cela implique et les frais très importants qui doivent être assumés par les deux parties. Le Comité reconnaît que les entrepreneurs, et plus particulièrement les entreprises de petite et moyenne importance, sont à cet égard défavorisés. Certains intervenants ont soutenu qu'un mécanisme d'arbitrage pourrait permettre de régler ces litiges plus facilement et à moindre coût.

L'arbitrage, tel qu'il se pratique présentement, existe depuis peu au Canada; par contre, il a cours depuis assez longtemps dans un grand nombre d'États américains.

Deux sortes d'arbitrage sont généralement pratiquées:

- l'arbitrage avec recommandation non exécutoire, où l'organisme qui attribue le contrat prend la décision finale;

- l'arbitrage avec recommandation exécutoire.

Le premier type d'arbitrage peut s'avérer utile dans le cas de mésentente avec le propriétaire avant d'aller devant les tribunaux. Par contre, s'il a l'avantage de permettre aux réclamants de faire juger leurs demandes par des personnes extérieures au Gouvernement, donc à leurs yeux plus crédibles, il ne diminue pas nécessairement les délais de règlement d'une réclamation, puisque chacune des parties demeure libre de recourir aux tribunaux si la recommandation ne lui convient pas.

Quant à l'arbitrage avec recommandation exécutoire, s'il évite d'aller devant les tribunaux, diminuant ainsi considérablement les délais, il a l'inconvénient de confier le soin de disposer des crédits du Ministère à des personnes qui n'ont pas à en répondre devant l'Assemblée nationale.

Le Comité a constaté que la formule d'arbitrage exécutoire est déjà utilisée dans le cas des contrats de construction d'édifices et est reconnue comme telle dans les politiques administratives sanctionnées par le Conseil du trésor.

Le Comité croit qu'il serait utile et avantageux que le ministère des Transports fasse l'essai de ce mécanisme de règlement des litiges en matière de contrats de construction routière. Au départ, la décision d'utiliser l'arbitrage devrait être laissée à la discrétion du Ministère; la proposition pourrait en être faite à l'entrepreneur qui aurait le loisir de l'accepter ou de la refuser. En cas d'accord, les deux parties devraient se partager

également les honoraires et les frais du troisième arbitre, le coût de chacun des deux premiers étant à la charge de la partie qu'il représente.

> En conséquence, le Comité recommande que le ministère des Transports utilise sur une base expérimentale d'un ou deux ans la formule d'arbitrage exécutoire en vue de solutionner certains cas de réclamations. Une évaluation de cette formule d'arbitrage devrait être faite en collaboration avec des représentants de l'Association des constructeurs de routes et grands travaux du Québec.

CHAPITRE V

LA PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE ET DE L'ENVIRONNEMENT

Le Comité a reçu le mandat d'examiner les procédures actuellement en vigueur pour obtenir les autorisations requises par la Loi de la protection du territoire agricole et la Loi sur la qualité de l'environnement, nécessaires à la réalisation d'infrastructures routières. Il devait analyser l'impact de ces procédures sur le cheminement des projets (délais), étudier le partage des responsabilités dans ces domaines entre les différents ministères et organismes gouvernementaux et proposer des solutions visant à accélérer, simplifier, assouplir et rendre plus efficace l'ensemble du processus d'autorisation des projets.

Avant d'aborder l'ensemble de cette problématique, il est important de souligner que, selon la nature des infrastructures routières ou du milieu qu'elles traversent, le ministère des Transports peut être assujetti uniquement aux dispositions de la Loi de la protection du territoire agricole, uniquement aux dispositions de la Loi sur la qualité de l'environnement ou aux dispositions des deux lois.

5.1 LA LOI DE LA PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE ET SES EFFETS SUR LA RÉALISATION DE PROJETS D'INFRASTRUCTURES ROUTIÈRES

Le 9 novembre 1978, le gouvernement du Québec adoptait la Loi de la protection du territoire agricole. Cette loi, dont l'objectif principal est la préservation du patrimoine agricole québécois, oblige le ministère des Transports du Québec à obtenir de l'organisme responsable de son application, soit la Commission de protection du territoire agricole du Québec (C.P.T.A.Q.), une autorisation avant de réaliser tout projet situé en zone agricole désignée.

L'entrée en vigueur de cette loi et son application par l'organisme responsable ont provoqué, au cours des dernières années, des difficultés et des délais importants dans la mise en oeuvre des projets d'infrastructures routières. Selon la nature et l'importance des projets présentés devant la C.P.T.A.Q., les délais pour obtenir une autorisation varient de 4 à 18 mois.

De l'avis du Comité, ces difficultés pourraient être aplanies par une approche plus souple et par des mesures qui ne compromettraient en rien l'atteinte des objectifs fondamentaux sous-jacents à cette loi.

Ces mesures portent particulièrement sur:

- la réalisation de projets d'amélioration de chemins secondaires du réseau routier local à l'intérieur d'emprises nominales limitées à 20 mètres;

- la réalisation de projets d'amélioration ou de développement du réseau routier principal et régional à l'intérieur d'emprises nominales supérieures à 20 mètres; et,

- la réalisation de projets d'amélioration ou de développement du réseau routier principal et régional, lorsque ces projets sont à la fois assujettis aux procédures d'autorisation prévues par la Loi de la protection du territoire agricole et la Loi sur la qualité de l'environnement.

a) Les projets d'amélioration du réseau routier local

Le ministère des Transports est appelé à réaliser, à la demande et avec l'appui des autorités municipales, un grand nombre de projets de cette nature. Ces projets nécessitent fréquemment un élargissement de l'emprise actuelle jusqu'à une longueur n'excédant pas habituellement 20 mètres, et les terrains nécessaires à la réalisation de ces projets sont, dans la plupart des cas, fournis au ministère des Transports par les municipalités et les propriétaires concernés. Il se peut toutefois que, pour des raisons de topographie du terrain naturel, d'amélioration de la visibilité ou de sécurité pour les usagers, l'amélioration d'un chemin secondaire nécessite sur une certaine longueur une largeur d'emprise légèrement supérieure à 20 mètres (remblais, corrections mineures au tracé, approches de ponts et intersections). L'annexe 1 illustre un cas typique où un tel excédent de largeur peut être requis.

En juin 1984, une modification apportée au Règlement d'application de la Loi de la protection du territoire agricole visait à faciliter la réalisation des projets d'amélioration de chemins secondaires.

Ce règlement stipule que:

> "un lot peut être loti ou aliéné sans l'autorisation de la Commission à des fins de réfection ou d'élargissement de chemins publics ... lorsque les travaux ont pour effet de porter l'emprise existante d'un chemin public à une largeur maximale de 20 mètres, incluant l'emprise actuelle, et lorsque la superficie additionnelle requise aux fins des travaux est contiguë à l'emprise actuelle." (Article 44 de la loi).

Le Comité constate que cet amendement à la loi ne permet pas au ministère des Transports d'apporter rapidement les corrections géométriques nécessaires et justifiées au réseau local puisque, lorsqu'elles nécessitent un dépassement, même minime, de la largeur prescrite (20 mètres), le ministère des Transports doit obtenir, au préalable, une autorisation de la Commission de protection du territoire agricole. Le Comité estime que cette situation est incompatible avec l'objectif visé par l'allègement de la procédure prévue au règlement, dans la mesure où les excédents de largeur sont minimes et qu'ils sont requis pour la réalisation d'un projet qui se situe majoritairement à l'intérieur d'une emprise de 20 mètres.

Pour corriger cette situation, le Comité recommande:

qu'une modification soit apportée à l'article 44 de la Loi de la protection du territoire agricole de façon à préciser que l'exclusion des projets situés dans une emprise de 20 mètres soit interprétée de telle sorte qu'elle permette la réalisation de projets se situant en très grande partie à l'intérieur de cette emprise. Cette modification pourrait être formulée comme suit:

"Un lot peut être loti ou aliéné sans l'autorisation de la Commission à des fins de réfection ou d'élargissement de chemins publics lorsque, sur plus de 75 % de la longueur du projet, les travaux ont pour effet de porter l'emprise existante d'un chemin public à une largeur maximale de 20 mètres, incluant l'emprise actuelle, pourvu que la superficie additionnelle requise aux fins des travaux soit contiguë à l'emprise actuelle et que tout excédent de largeur requis au-delà de l'emprise de 20 mètres ne dépasse pas 5 mètres de chaque côté".

Comme dans la situation actuelle, le ministère des Transports devra produire une déclaration auprès de la Commission incluant la preuve de la cession des terrains par l'ensemble des propriétaires concernés et le nombre d'hectares agricoles requis de chaque propriétaire.

b) Les projets d'amélioration ou de développement du réseau routier principal et régional

Dans le cadre de la réalisation de projets d'amélioration ou de développement du réseau routier, le ministère des Transports s'appuie, entre autres, sur un certain nombre de critères afin de déterminer la largeur des emprises nécessaires à ses travaux; par exemple, selon la vocation de l'infrastructure

routière à améliorer, le volume et le type de circulation qu'elle supporte et le milieu qu'elle traverse, le ministère des Transports déterminera un profil en travers type. Plusieurs de ces projets se situent en zone agricole et nécessitent donc, avant leur réalisation, une autorisation en vertu de la Loi de la protection du territoire agricole.

Depuis près de deux ans, le ministère des Transports a constaté que l'analyse de certains dossiers d'amélioration ou de développement du réseau routier principal et régional, par la Commission de la protection du territoire agricole, accuse des délais allant jusqu'à 18 mois et même plus.

Il arrive de plus en plus fréquemment qu'avant d'obtenir une décision de la C.P.T.A.Q., le ministère des Transports doive, à sa demande, produire des documents de support technique justifiant la nature de son intervention. Il s'agirait là d'un changement de philosophie dans le traitement des dossiers par la C.P.T.A.Q., puisqu'auparavant les décisions rendues par la Commission sur des dossiers de même nature s'appuyaient essentiellement sur les répercussions agricoles de ces projets.

Le Ministère relie ce changement d'attitude de la C.P.T.A.Q. à l'assouplissement apporté à la Loi de la protection du territoire agricole en juin 1984, et à l'interprétation par cet organisme de l'article 44, cité précédemment.

D'après le Ministère, sous le couvert de cet amendement, la Commission de protection du territoire agricole veut contraindre le ministère des Transports à réaliser tous ses travaux de réaménagement d'infrastructures routières en zone agricole à l'intérieur d'une "norme maximale" de 20 mètres, incluant l'emprise actuelle. Or, pour le ministère des Transports, le législateur visait plutôt, par cet amendement, à alléger la charge administrative résultant de la loi, en excluant de la procédure d'autorisation les projets de réaménagement routier présentant ces caractéristiques, et non à permettre à la Commission de protection du territoire agricole de remettre en question tous les projets situés en zone agricole, qui lui sont présentés lorsque les emprises nécessaires à leur réalisation sont supérieures à 20 mètres.

En conséquence, le Comité recommande que:

les "normes de conception" (profils en travers types) des infrastructures routières, établies par le ministère des Transports (voir annexe 2) selon la vocation de la route et le volume de circulation qu'elle dessert, soient reconnues et ne fassent pas l'objet de remise en question lors de l'étude d'un dossier par la Commission.

c) La préséance d'autorisation et le dédoublement des procédures (Commission de protection du territoire agricole/ministère de l'Environnement)

Plusieurs projets d'amélioration du réseau routier principal et régional sont assujettis à la fois aux dispositions de la Loi de la protection du territoire agricole et du Règlement général relatif à l'évaluation et à l'examen des impacts sur l'environnement, adopté en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement. Il s'agit dans la plupart des cas de projets situés en zone agricole, d'une longueur de plus d'un kilomètre, prévus pour quatre voies de circulation ou plus, ou dont l'emprise moyenne est égale ou supérieure à 35 mètres.

Cette double procédure et la préséance accordée par l'article 97 de la Loi de la protection du territoire agricole au certificat émis par la C.P.T.A.Q. sont souvent sources d'incohérence et de délais importants dans le cheminement d'un projet. Ainsi, il arrive qu'un projet autorisé par la C.P.T.A.Q. comme ayant un impact négligeable sur le territoire agricole provoque des impacts négatifs beaucoup plus importants sur l'environnement en général, et par conséquent, soit refusé dans le cadre des dispositions de la Loi sur la qualité de l'environnement.

Sans remettre en question les orientations gouvernementales en matière de protection du patrimoine agricole et les responsabilités de contrôle accordées à la Commission dans ce domaine, le Comité croit qu'il serait opportun d'intégrer en un seul processus les procédures actuelles d'analyse, d'audition et d'autorisation établies par les deux lois. Ceci permettrait de diminuer les délais, de favoriser la réalisation d'études d'impact plus objectives, de regrouper la consultation publique et d'améliorer l'ensemble du processus d'évaluation des impacts du projet.

Le Comité propose que:

la Loi de la protection du territoire agricole soit modifiée pour éliminer la préséance accordée au certificat émis par la C.P.T.A.Q. et pour subordonner l'émission de ce certificat au décret gouvernemental émis en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement;

un projet assujetti aux dispositions des deux lois fasse l'objet d'un processus intégré d'information, de consultation et, lorsque requis, d'audiences publiques portant sur l'ensemble des paramètres environnementaux, incluant l'agriculture.

5.2 LA LOI SUR LA QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT ET SES RÈGLEMENTS, LEURS IMPLICATIONS SUR LE PROCESSUS DE RÉALISATION DES PROJETS D'INFRASTRUCTURE DE TRANSPORT

a) Projets assujettis aux dispositions des règlements et types de certificat à obtenir

Depuis le 30 décembre 1980, date d'entrée en vigueur du "Règlement général relatif à l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement" (A.C. 3734-80), le ministère des Transports ne peut entreprendre, tel que stipulé par l'article 31.1 de la Loi sur la qualité de l'environnement, certains types de travaux de construction, sans suivre la procédure d'évaluation et d'examen des impacts et sans obtenir préalablement un certificat d'autorisation délivré par décret gouvernemental.

Les travaux de construction assujettis à ce règlement et devant faire l'objet d'un tel certificat sont:

- la construction, la reconstruction ou l'élargissement d'une infrastructure routière publique sur une longueur de plus d'un kilomètre, prévue pour quatre voies ou plus, ou dont l'emprise moyenne sera égale ou supérieure à 35 mètres (art. 2 du règlement);

- le dragage, le creusage, le remplissage ou le remblayage dans un cours d'eau ou dans un lac, à l'intérieur de la limite des hautes eaux printanières moyennes, sur une distance supérieure ou égale à 300 mètres ou pour une superficie supérieure ou égale à 5 000 mètres carrés (ou pour tous travaux atteignant cumulativement ces seuils) (art. 2b);

- le détournement ou la dérivation d'un fleuve ou d'une rivière (art. 2c).

Le certificat émis en vertu de ce règlement peut être considéré comme une approbation de réalisation du projet, d'où l'appellation: certificat d'autorisation de réalisation (C.A.R.). Il doit être suivi par l'obtention d'un certificat d'autorisation de construire (C.A.C.) délivré par le sous-ministre de l'Environnement, et ce en vertu du "Règlement général relatif à l'administration" (A.C. 3789-75 amendé au 30 décembre 1980).

En outre, sous l'effet de ce même règlement, certains autres travaux nécessitent également l'obtention d'un certificat d'autorisation de construire (C.A.C.).

En conséquence, les travaux devant faire l'objet d'un tel certificat comprennent:

- tous les projets assujettis à l'obtention d'un certificat d'autorisation de réalisation (C.A.R.) par voie de décret;

- tous les projets de construction, reconstruction ou élargissement d'une infrastructure routière publique située à moins de 60 mètres et sur une distance cumulative de plus de 300 mètres des rives d'un cours d'eau (rivière, fleuve, lac, mer).

Ce deuxième certificat est accordé non pas par le Conseil des ministres, mais par le sous-ministre de l'Environnement. La décision rendue par le Conseil des ministres (Gouvernement) lie évidemment le sous-ministre de l'Environnement dans sa décision.

Le certificat émis en vertu du Règlement général relatif à l'administration peut être considéré comme une approbation de construction de projet, d'où l'appellation: certificat d'autorisation de construction (C.A.C.).

Cependant, le Gouvernement ou un comité de ministres peut, sans avis, soustraire un projet (normalement assujetti - voir énumération ci-dessus) de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, dans le cas où la réalisation du projet est requise afin de réparer ou de prévenir des dommages causés par une catastrophe réelle ou appréhendée (art. 31.6 de la loi). Dans ce cas le Gouvernement émet un "Décret d'urgence".

Il est à souligner que, selon l'expérience actuelle, le Comité a noté que ce pouvoir est utilisé avec beaucoup de prudence et de discernement par le Gouvernement; le ministère qui demande une telle exception doit démontrer et justifier avec rigueur que le projet à réaliser vise bien les objectifs susmentionnés (dommages causés par une catastrophe réelle ou appréhendée).

b) La préparation d'un projet et ses relations avec la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement

La préparation d'un projet routier comprend, de façon gérérale, quatre étapes majeures:

- la planification;
- l'avant-projet;
- les plans et devis;
- l'acquisition des terrains.

Chacune de ces étapes comprend un grand nombre d'activités qui sont étroitement liées et doivent être parfaitement coordonnées pour permettre la réalisation d'un projet acceptable aux plans technique, économique et environnemental.

La procédure législative établie pour les projets assujettis à l'article 31.1 de la Loi sur la qualité de l'environnement comprend dix étapes à respecter:

1° L'avis de projet:

Description du projet et du milieu ainsi que sa justification.

2° Le projet de directive:

Préparé par le ministère de l'Environnement du Québec à la suite de nombreuses consultations interministérielles et avec divers autres organismes qu'il juge opportun de consulter.

3° La directive du ministre de l'Environnement:

Établit la nature, la portée et l'étendue de l'étude d'impact exigée.

4° L'étude d'impact sur l'environnement et son dépôt auprès du ministre de l'Environnement:

Étude très détaillée des composantes physiques, biologiques, humaines et économiques de l'ensemble du milieu concerné à divers niveaux. Cela inclut tous les éléments de justification du projet, leurs interactions et répercussions sur les diverses composantes du milieu.

5° L'avis de recevabilité du ministère de l'Environnement:

Étude technique et critique du ministère de l'Environnement du Québec avec consultations interministérielles et, le cas échéant, de divers autres organismes.

6/7° La consultation publique et les audiences publiques:

La consultation publique est d'une durée minimum de 45 jours telle que prescrite par règlement. Elle peut être suivie d'audiences publiques. Pour qu'il y ait audiences, il faut qu'une demande de particuliers ou de groupes soit jugée par le ministre de l'Environnement comme pertinente et non "frivole". Le processus des audiences publiques, d'une durée de 4 mois, est alors enclenché: ces audiences sont tenues sous la responsabilité du Bureau des audiences

publiques sur l'environnement (B.A.P.E.); ce Bureau produit un rapport d'enquête et de recommandation au ministre de l'Environnement.

Le Comité remarque toutefois, qu'il y ait eu ou non des audiences publiques, que ce n'est qu'après que le ministre de l'Environnement aura décidé s'il juge l'étude d'impact satisfaisante, qu'il soumettra au Conseil des ministres une demande de décret pour l'obtention d'un C.A.R. en faveur du ministère des Transports du Québec. Cependant ce C.A.R. peut être assorti de conditions particulières.

8° L'émission par le Conseil des ministres du certificat d'autorisation de réalisation (C.A.R.).

9° La demande de certificat d'autorisation de construction (C.A.C.).

10° L'émission par le sous-ministre de l'Environnement du certificat d'autorisation de construction (C.A.C.).

On comprend facilement que le cheminement de la préparation d'un projet routier est fortement influencé par le déroulement des étapes de la procédure législative en matière d'environnement.

De plus, on constate qu'en vertu de l'article 31.4, le ministre de l'Environnement peut à tout moment de la procédure demander au promoteur du projet de lui fournir des compléments d'information, études additionnelles, modifications au projet proposé, etc.

c) Le processus de préparation des projets

À partir de l'expérience acquise par le ministère des Transports depuis les six dernières années dans l'application du Règlement général relatif à l'évaluation et à l'examen des impacts sur l'environnement, le Comité a examiné le processus de préparation d'un projet routier en vue de préciser les principaux facteurs qui influencent sa durée et, plus particulièrement, de dégager les délais inhérents à la procédure environnementale.

Le Comité a d'abord constaté qu'un projet d'amélioration ou de développement du réseau routier principal ne s'improvise pas; il requiert, avant sa réalisation, un travail préparatoire important nécessitant l'intervention de plusieurs spécialistes. De plus, la nature du projet, sa longueur, sa localisation géographique, les contraintes physiques du milieu, les budgets disponibles, les procédures d'engagement de firmes privées, les changements dans la

programmation ministérielle sont autant de facteurs pouvant influencer la durée du processus de préparation.

On a constaté que le temps nécessaire à la préparation d'un projet routier a souvent atteint et même dépassé dans certains cas treize ans. Cela comprend l'ensemble des travaux et des études nécessaires, à partir des analyses d'opportunité, de l'établissement des tracés jusqu'à l'octroi du contrat en vue de la réalisation.

Bien que cette situation soit explicable par la complexité du processus et les nombreuses contraintes en présence, elle demeure inacceptable aux yeux du Comité.

Trois causes principales sont à l'origine de ces délais. Il s'agit d'une part d'éléments liés à la gestion du programme et au fonctionnement interne du Ministère, d'autre part des difficultés de programmation, dans l'établissement des priorités des projets et finalement du processus d'évaluation environnemental lui-même. Le Comité estime que des améliorations sont possibles et souhaitables à chacune de ces étapes.

En ce qui concerne plus spécifiquement la programmation et la gestion du programme de construction routière par le ministère des Transports, il importe que ce dernier améliore son mode de fonctionnement et ses méthodes de travail. La complexité du processus de préparation d'un projet exige qu'il se dote de meilleurs instruments de suivi et de planification de façon à contrôler le cheminement d'un projet à chacune de ses étapes, à procéder aux ajustements nécessaires dès qu'un écart est constaté avec la programmation établie et à mieux allouer des ressources humaines et financières de plus en plus rares.

Il importe également de considérer le fait que dans de nombreux cas une très large part des délais constatés vient du fait que le travail préparatoire à la réalisation d'un projet est à toute fin pratique suspendu pour de longues périodes en raison de la révision des priorités ou de contraintes budgétaires.

Finalement, il apparaît essentiel que le ministère des Transports intègre dans sa démarche de préparation d'un projet routier un processus continu d'information et de consultation de la population. En effet, il faut croire qu'en informant la population des objectifs et des caractéristiques d'un projet dès les toutes premières étapes, il sera possible d'apporter plus rapidement certains correctifs au projet et d'éviter bon nombre de contestations ultérieures.

En conséquence, le Comité recommande:

que le ministère des Transports établisse une planification rigoureuse de ses grands projets d'intervention sur le réseau routier et améliore son système de gestion de projets;

que le ministère des Transports procède à des séances d'information et de consultation publiques lors de la préparation de ses projets routiers avec le double objectif de fournir à la population toute l'information sur la nature du projet et tenir compte, lors de la préparation de son projet, des préoccupations et revendications exprimées par la population.

d) Les améliorations à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement

En ce qui concerne spécifiquement le processus d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux, le Comité a constaté qu'il peut s'écouler en moyenne trois années entre l'étape "avis de projet" et l'étape "émission du certificat d'autorisation de construction"; par conséquent, même si certaines des dix étapes de la procédure législative environnementale peuvent se réaliser simultanément aux quatre principales activités de préparation d'un projet routier, l'expérience démontre qu'il faut rajouter au moins deux années à l'ensemble du processus de réalisation d'une infrastructure routière.

La révision du processus administratif d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et la responsabilité accrue du ministère des Transports dans ce domaine présentent, de l'avis du Comité, deux avenues de solutions.

Dans le cadre législatif actuel, le processus d'évaluation et d'examen des impacts, dont la responsabilité administrative incombe au ministre de l'Environnement, contrôle directement et indirectement une partie des activités reliées à la préparation d'un projet routier d'envergure. Le ministère de l'Environnement détermine, entre autres, la nature, la portée et l'étendue de l'étude d'impact que le ministère des Transports devra réaliser, avise le ministère des Transports que l'étude d'impact qu'il a produite est "recevable" et la rend publique pour consultation et audience s'il y a lieu.

Ainsi, le promoteur du projet, en l'occurrence le ministère des Transports, doit suivre un processus d'évaluation sur lequel il n'a que très peu, sinon pas de contrôle. Cela rend difficile l'établissement d'une programmation réaliste, aucun délai n'étant fixé pour la réalisation de plusieurs de ces étapes.

Le Comité estime que le ministère des Transports, à titre de promoteur d'un projet, devrait assumer l'entière responsabilité de l'étude d'impact et, le cas échéant, répondre de sa qualité au moment des audiences publiques.

Ainsi, le Comité propose que le processus actuel soit modifié pour que la responsabilité d'établir le devis de l'étude d'impact et de faire les consultations nécessaires auprès des principaux intervenants incombe entièrement au ministère des Transports, par l'intermédiaire de son Service de l'environnement. Le cadre normatif applicable à la réalisation de ces études d'impact pourrait être établi par le ministère de l'Environnement. Le ministère des Transports devrait également assumer la pleine responsabilité de l'étude produite et procéder lui-même aux consultations finales auprès des organismes concernés avant de la transmettre au ministre de l'Environnement pour publication.

Le Comité note à cet égard que le législateur a créé un Bureau d'audiences publiques dont le rôle, bien que consultatif et non décisionnel, est d'enquêter sur toute question relative à la qualité de l'environnement que lui soumet le ministre de l'Environnement et de faire rapport à ce dernier de ses constatations ainsi que de l'analyse qu'il en a faite. Il est donc souhaitable que les études d'impact sur l'environnement produites par le ministère des Transports soient présentées à la population dans les plus brefs délais après avoir été remis au ministre de l'Environnement et qu'elles fassent, si nécessaire, l'objet d'audiences publiques.

Aussi, le Comité considère que la consultation publique prévue à l'article 31.3 de la loi devrait être entreprise dans les deux mois du dépôt de l'étude d'impact auprès du ministre de l'Environnement.

D'autre part, le fait que la C.P.T.A.Q. et le ministère de l'Environnement procèdent séparément à l'examen des projets ajoute inutilement au délai et souvent conduit à des situations conflictuelles.

Le Comité estime essentiel que l'ensemble de la démarche soit transformée de telle façon qu'un processus intégré d'évaluation permette de considérer l'ensemble des caractéristiques d'un projet, ses impacts, tant sur le territoire agricole que sur l'environnement en général, et permette de pondérer le tout en considérant le coût des diverses alternatives et les bénéfices qu'elles apportent.

À cet effet, il apparaît nécessaire que le caractère de préséance de la Loi de protection du territoire agricole soit remis en question et qu'un processus intégré de consultation soit mis en place. La tenue d'audiences publiques

serait toujours décrétée par le ministre de l'Environnement, à la suite d'une demande jugée sérieuse de la part de personnes ou groupes concernés. Si une audience publique est requise pour un projet assujetti à l'une et l'autre des deux lois, elle devrait, de l'avis du Comité, être tenue par le B.A.P.E. avec la participation d'un commissaire de la C.P.T.A.Q.

Ainsi, le B.A.P.E. verrait-il son mandat élargi et assumerait la responsabilité de transmettre au ministre de l'Environnement un rapport sur tous les projets assujettis au règlement général. Dans tous les cas où le projet est également assujetti à la Loi de protection du territoire agricole, le rapport devra intégrer un avis de la C.P.T.A.Q. relatif à l'utilisation des terrains requis à des fins autres qu'agricoles. Le rapport du B.A.P.E. devrait être transmis dans les 45 jours suivant la fin de la période de consultation publique ou suivant la fin de l'audience publique, lorsqu'une audience a été tenue.

À la suite du rapport du B.A.P.E., il appartiendra au ministre de l'Environnement, comme c'est le cas actuellement, de soumettre au Gouvernement le projet de décret constituant le certificat d'autorisation du projet. Ce décret devra lier la C.P.T.A.Q. dans l'émission de son certificat d'autorisation pour l'utilisation des terrains requis à des fins non agricoles.

En conséquence, le Comité recommande:

que la détermination de la nature, de la portée et de l'étendue des études d'impact sur l'environnement relève du chargé de projet ministériel qui devra établir un processus continu d'information et de consultation auprès des ministères (incluant le ministère de l'Environnement) et organismes concernés par le contenu de l'étude d'impact;

que toutes les études d'impact soient rendues publiques au plus tard deux mois après leur dépôt auprès du ministre de l'Environnement et qu'elles soient soumises à une procédure intégrée d'information, de consultation et, lorsque requis, d'audiences publiques;

que le B.A.P.E. fasse rapport au ministre de l'Environnement sur l'ensemble des paramètres environnementaux, y compris l'agriculture, dans tous les cas où un projet est à la fois assujetti à la Loi de protection du territoire agricole et aux dispositions du Règlement général relatif à l'évaluation et à l'examen des impacts sur l'environnement.

Dans de tels cas, le B.A.P.E. devra intégrer à son rapport un avis de la C.P.T.A.Q. sur l'utilisation des terrains requis à des fins autres qu'agricoles;

que lorsque requise et autorisée par le ministre de l'Environnement, une audience publique soit tenue par le B.A.P.E. afin d'entendre toute personne ou groupe intéressé et qu'un commissaire de la C.P.T.A.Q. soit invité à siéger lors de cette audience lorsque le projet est également assujetti aux dispositions de la Loi de protection du territoire agricole;

que dans tous les cas, le B.A.P.E. fasse rapport au ministre de l'Environnement dans les 45 jours suivant la fin de la période de consultation publique ou suivant la fin de l'audience publique, lorsqu'une audience a été tenue;

qu'à la suite du rapport du B.A.P.E., le ministre de l'Environnement soumette au Conseil des ministres le projet de décret constituant le certificat d'autorisation de réalisation (C.A.R.) du projet et que, s'il est requis, le certificat d'autorisation de la C.P.T.A.Q. soit consécutif et subordonné au décret gouvernemental.

CHAPITRE VI

CONCLUSION ET SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

6.1 CONCLUSION

L'existence d'un réseau routier de qualité constitue, pour un très grand nombre de Québécois habitant en milieu rural et dans les régions périphériques, un des plus importants services demandés et attendus des gouvernements. Un réseau routier convenable s'avère en effet essentiel, vu le milieu et les longues distances à parcourir, non seulement sur le plan de la qualité de vie mais également et peut-être surtout au plan de l'économie des régions. Cela touche bien sûr le réseau routier de base, constitué des principales routes nationales et régionales, qui permet les échanges entre les régions et les liaisons avec les grands centres. Cela touche également et au plus haut point le réseau local et collecteur qui permet l'accès aux services, aux ressources, à plusieurs des centres d'activités et demeure souvent, pour la population, la partie du réseau la plus fréquemment utilisée.

Le ministère des Transports possède à cet égard des responsabilités importantes. La plus large partie du réseau routier local demeure en effet sous sa responsabilité. Les restrictions budgétaires des dernières années ont affecté de façon particulièrement sévère les budgets consacrés par le ministère des Transports à l'amélioration du réseau routier local.

Dans ce contexte le Comité estime qu'une concertation plus étroite, entre le Ministère et les autorités locales et régionales, permettra de mieux établir les priorités d'intervention et facilitera la réalisation des travaux.

Le Comité croit également nécessaire de simplifier les procédures et d'accélérer le processus de préparation, d'autorisation et d'évaluation des projets. Cela touche particulièrement les procédures d'autorisation environnementale, mais également les activités du Ministère reliées à la préparation et à la réalisation des projets.

Finalement, le Comité souhaite vivement que des budgets accrus puissent être consacrés à l'amélioration et à la conservation du réseau routier régional et local afin de remédier à la dégradation accélérée du réseau de ces dernières années.

6.2 RECOMMANDATIONS

Concernant les interventions du ministère des Transports, le Comité recommande:

1° que l'on mette fin aux études en cours dans le cadre des expériences-pilotes avec quatre municipalités régionales de comté du Québec et que le ministère des Transports conserve ses responsabilités actuelles dans le domaine de la construction du réseau routier;

2° que le ministère des Transports conserve, dans sa programmation des travaux de construction du réseau routier, un sous-programme spécifique consacré à l'amélioration du réseau routier local et que disparaissent les trois volets actuels de ce sous-programme;

3° que la responsabilité d'harmoniser les intérêts des municipalités locales, en ce qui touche le sous-programme d'améliorations du réseau routier local, soit attribuée au député qui travaille en étroite collaboration avec l'ensemble des intervenants concernés par ces projets de construction;

4° que dans toute la mesure du possible, les régions administratives du ministère des Transports soient remodelées pour que chaque M.R.C. se retrouve à l'intérieur d'une seule région administrative du ministère des Transports;

5° qu'avant l'étape de la préparation définitive du plan de construction relatif à un projet d'amélioration du réseau routier local, une consultation soit faite par les responsables des districts du Ministère afin d'informer les résidants des caractéristiques du projet et d'évaluer l'impact de l'emprise projetée et des travaux envisagés auprès de la municipalité et des propriétaires concernés;

6° que le ministère des Transports soit autorisé à entreprendre les procédures d'appel d'offres pour les travaux de construction dès le mois de février sur la base d'une certification provisoire des crédits et dans une proportion de 75 % du budget prévu;

7° que le ministère des Transports réaffirme officiellement, auprès des municipalités, la politique actuelle de leur confier la responsabilité de l'acquisition des terrains requis pour l'amélioration de routes locales et que la subvention actuelle de 6 000 $ du kilomètre accordée à cette fin aux municipalités soit révisée et majorée à 7 000 $. Le Comité

recommande également que le ministère des Transports revoie sa politique en cette matière afin de permettre aux municipalités de traiter adéquatement certains cas particuliers et de compenser équitablement les propriétaires qui sont appelés à céder d'importantes superficies de terrain;

8° que la préparation des plans d'arpentage légaux soit confiée par le Ministère à l'entreprise privée dans les cas de projets prioritaires, lorsque les services du Ministère ne peuvent suffire à la tâche dans les délais prévus, afin d'accélérer le processus d'acquisition des terrains requis;

9° d'utiliser d'avantage la formule des travaux en régie pour l'exécution des travaux de voirie en région, pourvu que ce mode de réalisation soit approprié, compte tenu des conditions énumérées dans le rapport afin d'assurer la réalisation plus rapide de certains travaux et de favoriser l'économie locale et régionale;

10° que l'utilisation du double traitement de surface soit à l'avenir envisagée uniquement dans les cas suivants:

- lorsqu'il est clairement établi que le D.T.S. présente un avantage réel de coût par rapport au pavage traditionnel;

- lorsque la solution est bien adaptée au type de route, compte tenu du volume et du type de circulation;

- lorsque les conditions d'exécution sont rigoureusement contrôlées et correspondent aux normes d'application de ce procédé.

Le Comité recommande que la programmation du Ministère soit revue en conséquence.

Concernant les réclamations sur contrat, le Comité recommande:

11° de favoriser, lorsque cela est possible et approprié, la formule de supplément au contrat en vue de régler les situations où des travaux imprévus ou en quantité supérieure à celle prévue initialement doivent être exécutés;

12° de rétablir la pratique d'une nouvelle négociation des prix unitaires excessifs dès la signature du contrat dans les cas où il est d'ores et

déjà prévisible que des quantités supérieures à celles inscrites au bordereau devront être réalisées;

13° d'établir à 60 jours de calendrier le délai octroyé aux directions régionales et aux responsables des travaux pour transmettre à la Direction des réclamations les rapports exigés sur les circonstances ayant donné lieu à une réclamation;

14° que le ministère des Transports utilise sur une base expérimentale d'un ou deux ans, la formule d'arbitrage exécutoire en vue de solutionner certains cas de réclamations. Une évaluation de cette formule d'arbitrage devrait être faite en collaboration avec des représentants de l'Association des constructeurs de routes et grands travaux du Québec.

Concernant la protection du territoire agricole et de l'environnement, le Comité recommande:

15° de modifier l'article 44 de la Loi de la protection du territoire agricole de façon à préciser que l'exclusion des projets situés dans une emprise de 20 mètres soit interprétée de telle sorte qu'elle permette la réalisation de projets se situant en très grande partie à l'intérieur de cette emprise. Cette modification pourrait être formulée comme suit:

"Un lot peut être loti ou aliéné sans l'autorisation de la Commission à des fins de réfection ou d'élargissement de chemins publics lorsque, sur plus de 75 % de la longueur du projet, les travaux ont pour effet de porter l'emprise existante d'un chemin public à une largeur maximale de 20 mètres, incluant l'emprise actuelle, pourvu que la superficie additionnelle requise aux fins des travaux soit contiguë à l'emprise actuelle et que tout excédent de largeur requis au-delà de l'emprise de 20 mètres ne dépasse pas 5 mètres de chaque côté.";

16° que les "normes de conception" (profils en travers types) des infrastructures routières, établies par le ministère des Transports (voir annexe 2) selon la vocation de la route et le volume de circulation qu'elle dessert, soient reconnues et ne soient pas remises en question lors de l'étude d'un dossier par la Commission;

17° que la Loi de la protection du territoire agricole soit modifiée pour éliminer la préséance accordée au certificat émis par la C.P.T.A.Q. et pour subordonner l'émission de ce certificat au décret gouvernemental émis en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement;

18° qu'un projet assujetti aux dispositions des deux lois fasse l'objet d'un processus intégré d'information, de consultation et, lorsque requis, d'audiences publiques portant sur l'ensemble des paramètres environnementaux, incluant l'agriculture;

19° que le ministère des Transports établisse une planification rigoureuse de ses grands projets d'intervention sur le réseau routier et améliore son système de gestion de projets;

20° que le ministère des Transports procède à des séances d'information et de consultation publiques lors de la préparation de ses projets routiers avec le double objectif de fournir à la population toute l'information sur la nature du projet et de tenir compte, lors de la préparation de son projet, des préoccupations et revendications exprimées par la population;

21° que la détermination de la nature, de la portée et de l'étendue des études d'impact sur l'environnement relève du chargé de projet ministériel qui devra établir un processus continu d'information et de consultation auprès des ministères (incluant le ministère de l'Environnement) et organismes concernés par le contenu de l'étude d'impact;

22° que toutes les études d'impact soient rendues publiques au plus tard deux mois après leur dépôt auprès du ministre de l'Environnement et qu'elles soient soumises à une procédure intégrée d'information, de consultation et, lorsque requis, d'audiences publiques;

23° que le B.A.P.E. fasse rapport au ministre de l'Environnement sur l'ensemble des paramètres environnementaux y compris l'agriculture, dans tous les cas où un projet est à la fois assujetti à la Loi de protection du territoire agricole et aux dispositions du Règlement général relatif à l'évaluation et à l'examen des impacts sur l'environnement;

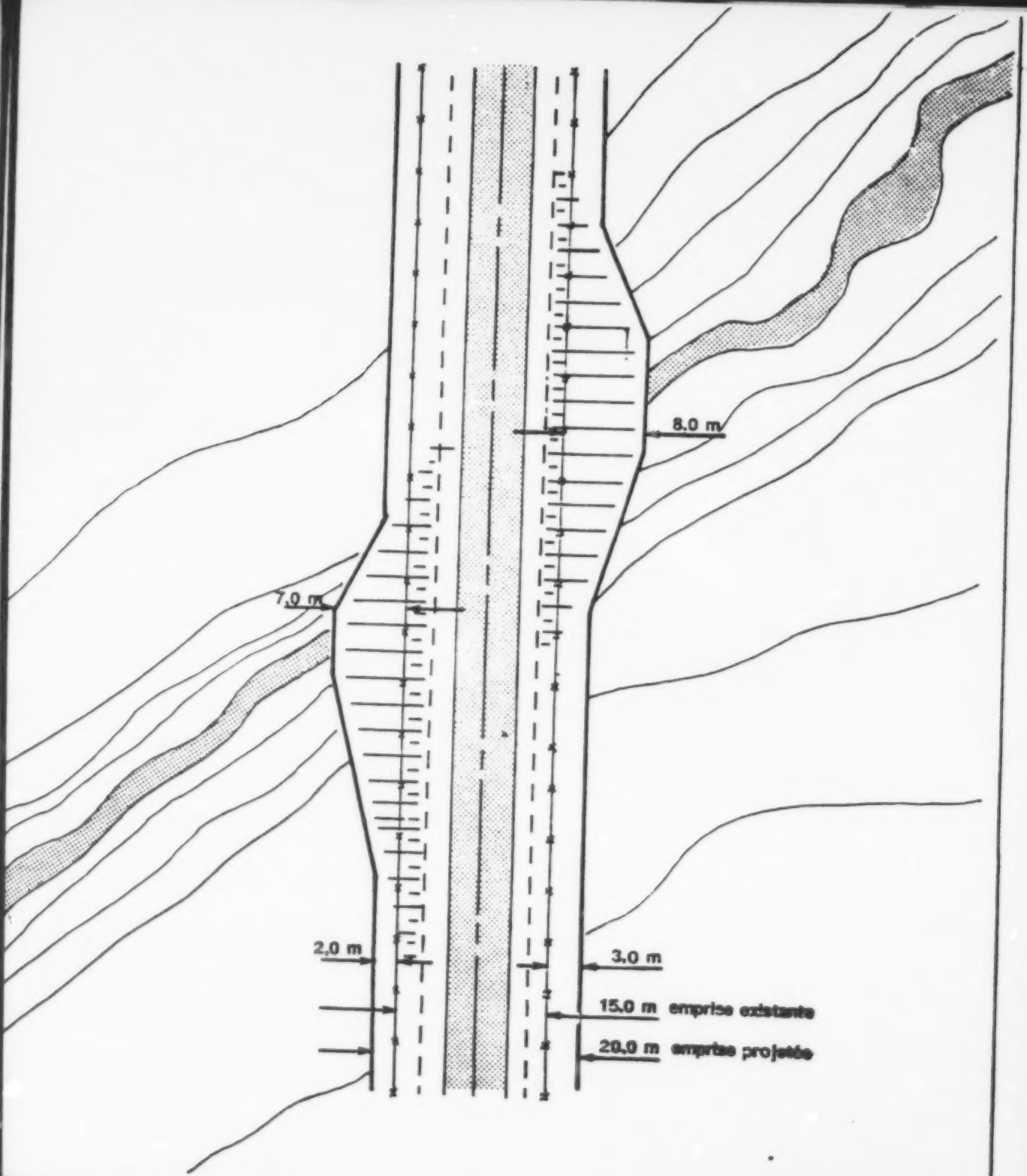
Dans de tels cas, le B.A.P.E. devra intégrer à son rapport un avis de la C.P.T.A.Q. sur l'utilisation des terrains requis à des fins autres qu'agricoles.

24° que lorsque requise et autorisée par le ministre de l'Environnement, une audience publique soit tenue par le B.A.P.E. afin d'entendre toute personne ou groupe intéressé et qu'un commissaire de la C.P.T.A.Q. soit invité à siéger lors de cette audience lorsque le projet est également assujetti aux dispositions de la Loi de la protection du territoire agricole;

25° que dans tous les cas, le B.A.P.E. fasse rapport au ministre de l'Environnement dans les 45 jours suivant la fin de la période de consultation publique ou suivant la fin de l'audience publique, lorsqu'une audience a été tenue;

26° qu'à la suite du rapport du B.A.P.E., le ministre de l'Environnement soumette au Conseil des ministres le projet de décret constituant le certificat d'autorisation de réalisation (C.A.R.) du projet et que, s'il est requis, le certificat d'autorisation de la C.P.T.A.Q. soit consécutif et subordonné au décret gouvernemental.

ANNEXE 1



EXEMPLE D'EXCÉDENT DE LARGEUR SUR UNE EMPRISE DE 20 MÈTRES

dessin par Les Lagrie T.Sc.A.

Gouvernement du Québec

Ministère des Transports

SERVICE DES PROJETS
DE QUÉBEC
DIVISION DES AMÉNAGEMENTS

ANNEXE 2

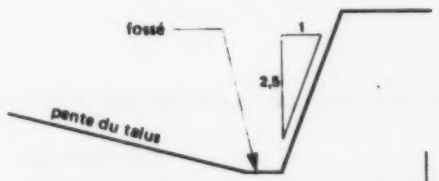
PROFILS EN TRAVERS TYPES: EMPRISES MINIMALES REQUISES

PROFIL EN TRAVERS	LARGEUR DES VOIES	LARGEUR DES ACCOTEMENTS (m)	ARRONDI (m)	PENTE DE TALUS EXTÉRIEUR	LARGEUR DU FOSSÉ (m)	PENTE DU TALUS DE DÉBLAIS	BERGE (m)	EMPRISE* MINIMUM (m)	EMPRISE PRÉSENTEMENT UTILISÉE (m)
A	3,65	3,00	0,30	5:1	1,00	2:1	1,00	75	90
B	3,65	3,00	0,30	4:1	1,00	2:1	1,00	30	40
C	3,50	2,50	0,30	3:1	1,00	2:1	1,00	26	35
D	3,25	2,00	0,30	2:1	1,00	2:1	1,00	22	30
E	3,00	1,50	0,30	2:1	1,00	2:1	1,00	21	25
F	3,00	1,00	0,30	2:1	1,00	2:1	1,00	20	20

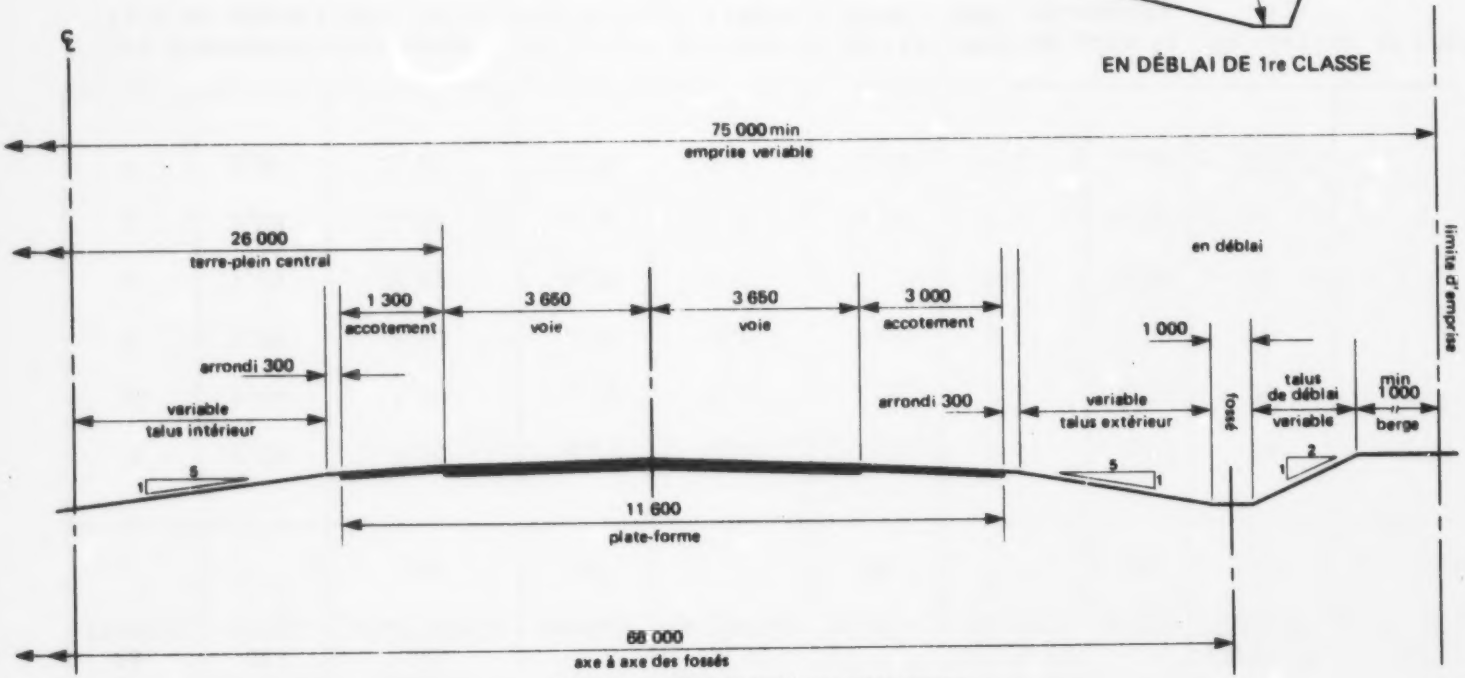
* Ces dimensions représentent la largeur minimum de terrain requise pour la réalisation de chacun des profils en travers dans le respect de leurs éléments géométriques essentiels.

Elles ne sont cependant valables que dans des conditions idéales, c'est-à-dire en terrain plat avec une faible profondeur de fossé.

VITESSE DE BASE: 110 km/h
DÉBIT JMA > 8 000



EN DÉBLAI DE 1re CLASSE



TYPE A- AUTOROUTE À QUATRE VOIES

NOTES: -Lorsqu'on prévoit une glissière de sécurité, une berme de 1 m est requise en surlargeur à l'accotement.

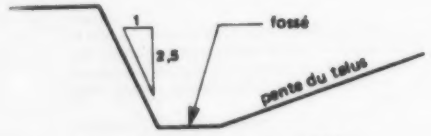
-Quand le débit atteint 40 000 véhicules JMA, on ajoute une voie de 3,65 m à même le terre-plein central.

-Pour des remblais jusqu'à 2 m de hauteur, on conserve la même emprise et la même distance des fossés en faisant varier la pente du talus extérieur; pour des hauteurs supérieures à 2 m, la distance des fossés varie de manière que la pente du talus extérieur n'excède pas 1V:2H et l'emprise est élargie au besoin.

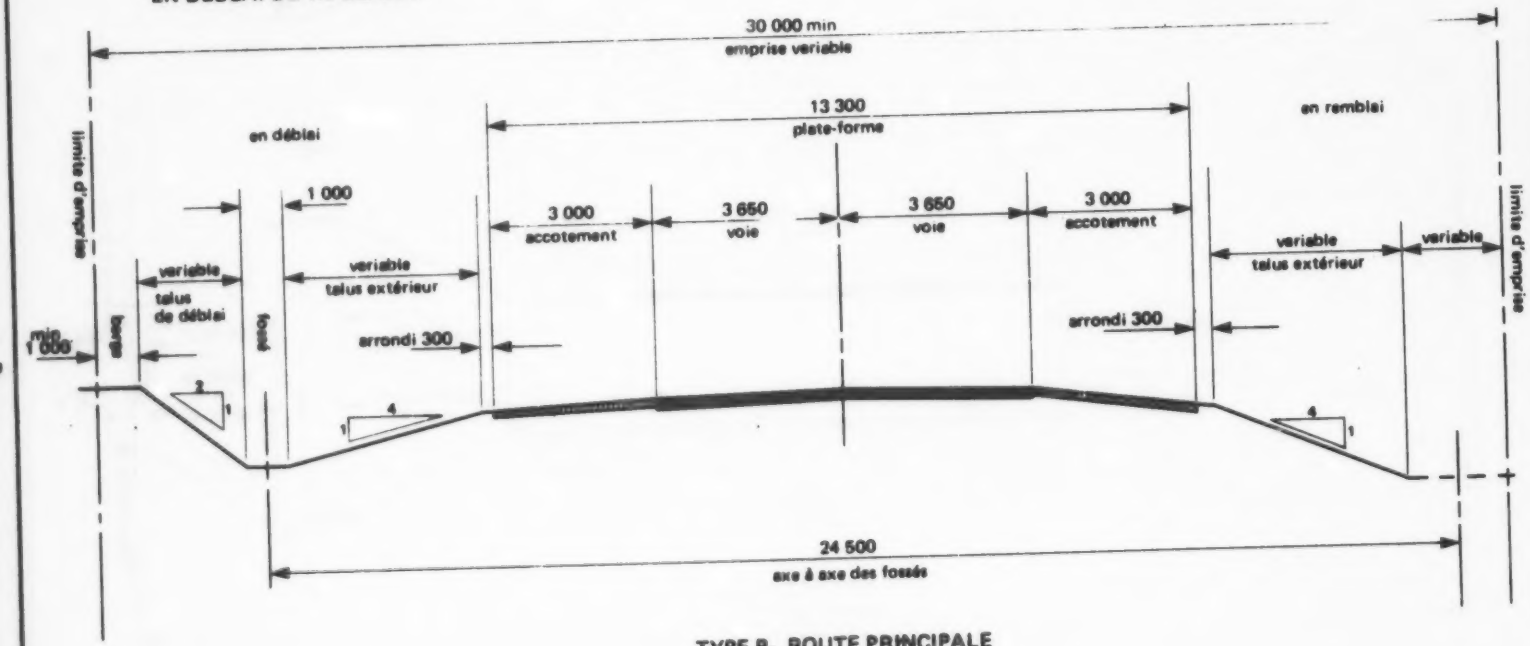
PROFIL EN TRAVERS
AUTOROUTES
EN MILIEU RURAL (TYPE A)

PROFIL EN TRAVERS
ROUTES NUMÉROTÉES
EN MILIEU RURAL (TYPE B)

VITESSE DE BASE: 100 km/h
DÉBIT JMA > 2 000



EN DÉBLAI DE 1re CLASSE

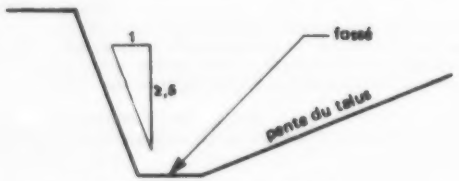


TYPE B- ROUTE PRINCIPALE

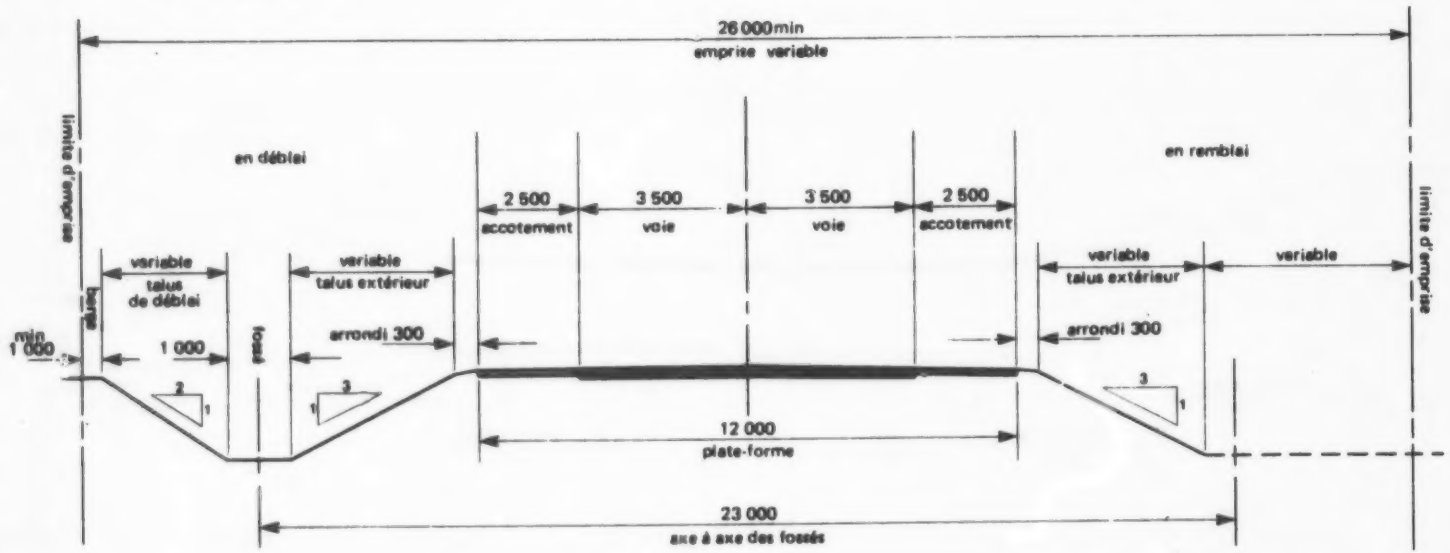
NOTES: -Lorsqu'on prévoit une glissière de sécurité, une berme de 1 m est requise en surlargeur à l'accotement.

-Pour des remblais jusqu'à 2 m de hauteur, on conserve la même emprise et la même distance des fossés en faisant varier la pente du talus extérieur; pour des hauteurs supérieures à 2 m, la distance des fossés varie de manière que la pente du talus extérieur n'excède pas 1V:2H et l'emprise est élargie au besoin.

VITESSE DE BASE: 100 km/h
DÉBIT JMA: 750 - 2 000 (ROUTE PRINCIPALE)
DÉBIT JMA > 2 000 (ROUTE RÉGIONALE)



EN DÉBLAI DE 1re CLASSE



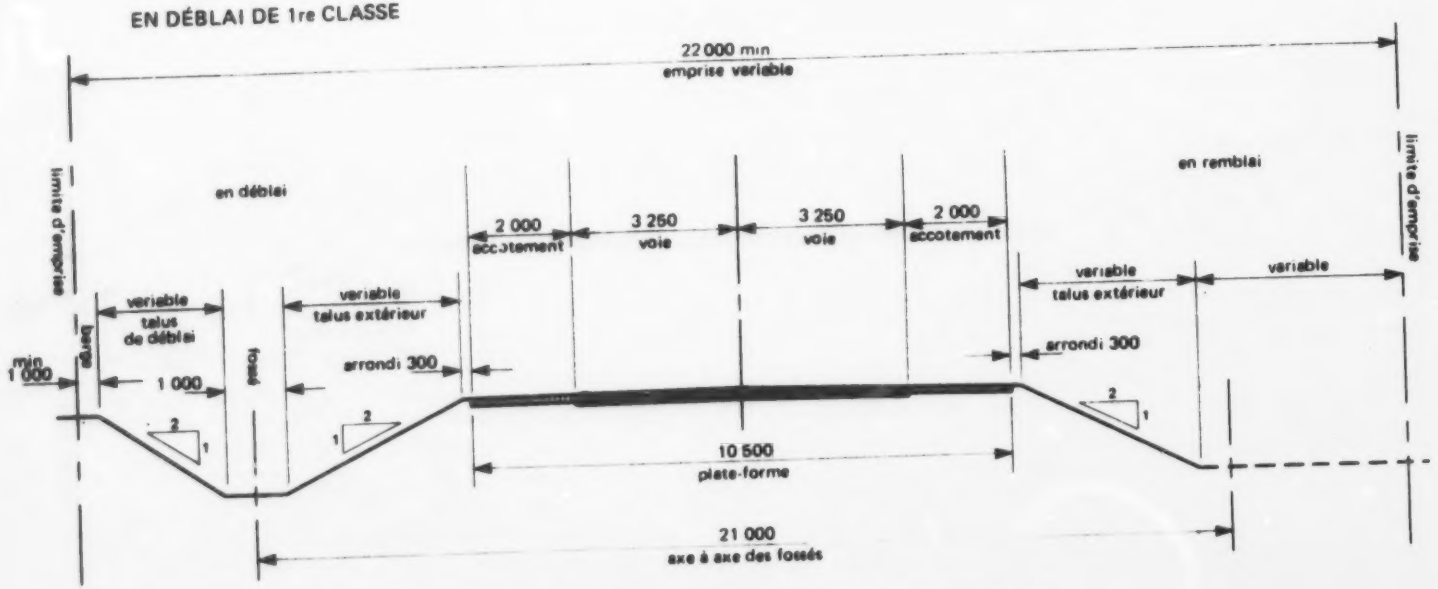
TYPE C -ROUTE PRINCIPALE OU RÉGIONALE

NOTES: -Lorsqu'on prévoit une glissière de sécurité, une berme de 1 m est requise en surlargeur à l'accotement.

-Pour des remblais jusqu'à 2 m de hauteur, on conserve la même emprise et la même distance des fossés en faisant varier la pente du talus extérieur; pour des hauteurs supérieures à 2 m, la distance des fossés varie de manière que la pente du talus extérieur n'excède pas 1V:2H et l'emprise est élargie au besoin.

VITESSE DE BASE: 100 km/h (ROUTE PRINCIPALE)
100 km/h (ROUTE RÉGIONALE)
90 km/h (ROUTE LOCALE)
DÉBIT JMA < 750 (ROUTE PRINCIPALE)
DÉBIT JMA: 400 - 2 000 (ROUTE RÉGIONALE)
DÉBIT JMA > 2 000 (ROUTE LOCALE)

EN DÉBLAI DE 1re CLASSE

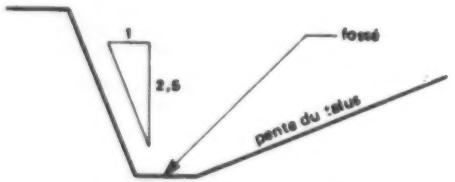


TYPE D- ROUTE PRINCIPALE, RÉGIONALE OU LOCALE

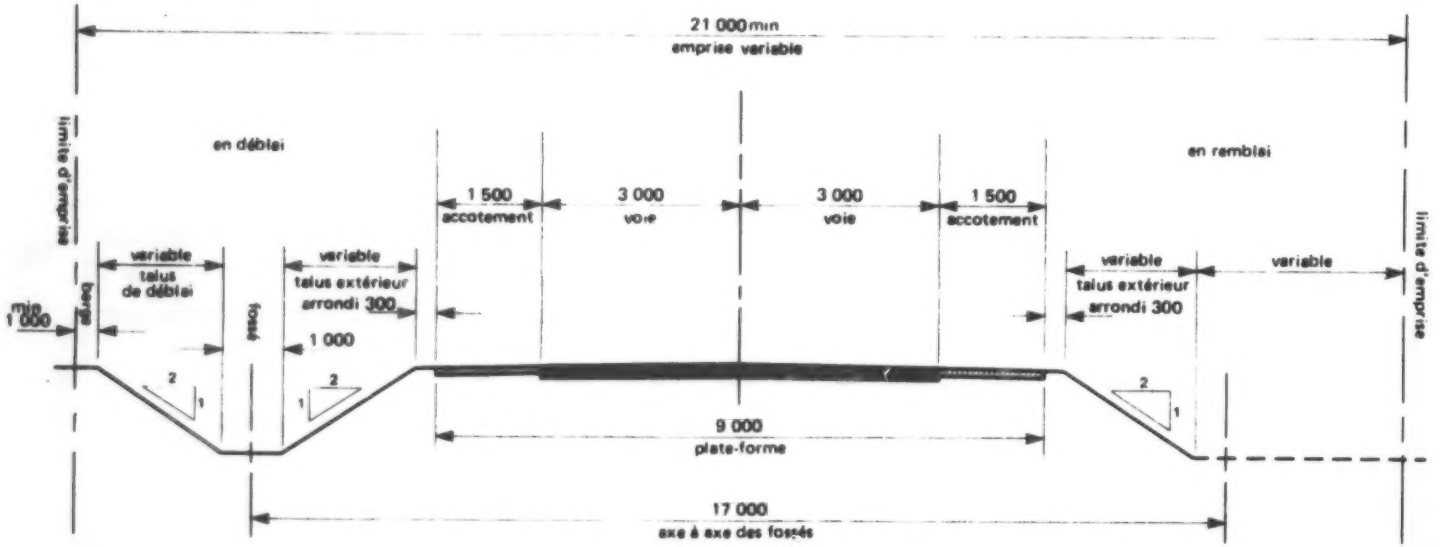
NOTES: -Lorsqu'on prévoit une glissière de sécurité, une berme de 1 m est requise en surlargeur à l'accotement.

-Pour des hauteurs de remblais supérieures à 2 m, la distance des fossés varie de manière que la pente du talus extérieur n'excède pas 1V:2H et l'emprise est élargie au besoin.

VITESSE DE BASE: 100 km/h (ROUTE RÉGIONALE)
90 km/h (ROUTE LOCALE)
DÉBIT JMA < 400 (ROUTE RÉGIONALE)
DÉBIT JMA: 400 - 2 000 (ROUTE LOCALE)



EN DÉBLAI DE 1re CLASSE



TYPE E- ROUTE RÉGIONALE OU LOCALE

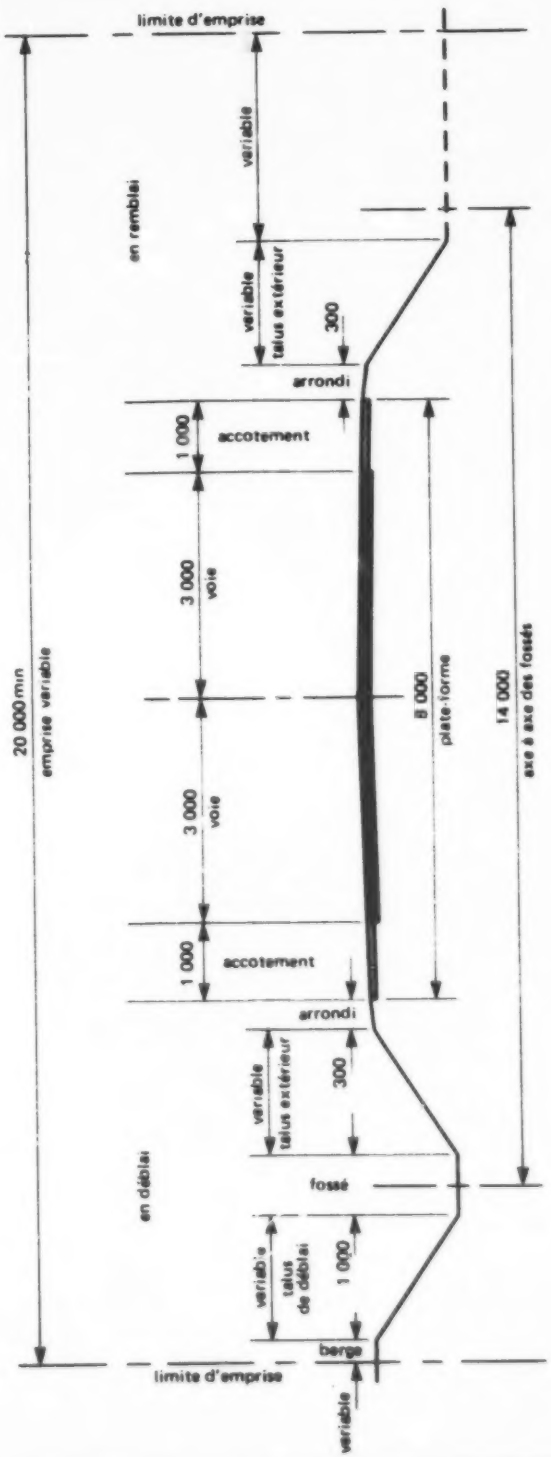
NOTES: -Lorsqu'on prévoit une glissière de sécurité, une berme de 1 m est requise en surlargeur à l'accotement.

-Pour des hauteurs de remblais supérieures à 2 m, la distance des fossés varie de manière que la pente du talus extérieur n'excède pas 1V:2H et l'emprise est élargie au besoin.

PROFIL EN TRAVERS
ROUTES NUMÉROTÉES ET LOCALES
EN MILIEU RURAL (TYPE E)

PROFIL EN TRAVERS
ROUTES LOCALES
EN MILIEU RURAL (TYPE F)

DÉBIT JMA < 400



TYPE F- ROUTE LOCALE

NOTE: -Le profil en long de ce type de route est sensiblement celui du terrain naturel; on doit éviter le plus possible les coupes dans le roc.

-Selon la topographie du terrain, les pentes de talus sont de 1V:1,5H à 1V:2H.